



## Münchener Beiträge zur Politikwissenschaft

herausgegeben vom  
Geschwister-Scholl-Institut  
für Politikwissenschaft

**2019**

Hannah Betyna

**Die entpolitisierte Europapolitik  
der Schweiz.**

Bachelorarbeit bei  
Dr. Rainer Hülse  
2019

## **Inhaltsverzeichnis**

1. Einleitung .....	2
2. Forschungsstand.....	3
3. Erklärungsansatz und theoretische Grundlagen.....	5
3.1. Erklärungsansatz: Entpolitisierung der Europapolitik.....	5
3.2. Theoretische Grundlage: Entpolitisierung des Diskurses.....	6
3.3. Theoretische Grundlage: Entpolitisierung der Kooperation.....	10
4. Empirische Evidenz .....	14
4.1. Entpolitisierung des Diskurses .....	14
4.1.1. Einleitung .....	14
4.1.2. Bundesrat.....	15
4.1.3. Gesellschaftliche Interessengruppen .....	18
4.2. Entpolitisierung der Kooperation .....	20
4.2.1. Einleitung .....	20
4.2.2. Statische Abkommen.....	21
4.2.3. Dynamische Abkommen .....	23
5. Kritische Evaluation.....	25
5.1. Entpolitisierung des Diskurses .....	25
5.2. Entpolitisierung der Kooperation .....	28
6. Ausblick .....	29
Literaturverzeichnis.....	33
Internetquellen.....	37

## 1. Einleitung

Im Zentrum meiner Bachelorarbeit steht die Fragestellung, warum die Schweiz so überzeugt an ihren Bilateralen Abkommen festhält. Als „massgeschneiderte [sic.], vertragliche Lösungen für eine breite Palette wirtschaftlicher und politischer Fragen“ (EDA, 2019a, S.1), wie es das Eidgenössische Departement für Auswärtige Angelegenheiten (EDA) so gerne betont, regeln die Bilateralen Abkommen die Teilnahme der Schweiz am Europäischen Binnenmarkt.

Nicht alle sind jedoch von den Bilateralen Abkommen überzeugt. Hauptkritikpunkt ist dabei die Übernahme von EU-Gesetzen, auf deren Inhalt die Schweiz keinerlei Einfluss habe. So bezeichnen Politikwissenschaftler die Praxis des Autonomen Nachvollzugs wahlweise als Euphemismus, Oxymoron oder in Hinblick auf die offizielle Strategie der „Partizipation ohne Integration“ als „Integration ohne Partizipation“ (Papadopoulos, 2008, S.2; Tanner, 2017; Kux & Sverdrup, 2000, S.254). Für den Schweizer Spitzendiplomaten Tim Guldemann handelt es sich beim Autonomen Nachvollzug in erster Linie um eine kollektive Autosuggestion und „eine Mitfahrgelegenheit ohne Einfluss auf die Fahrtrichtung“ (Guldemann, Reichmuth & Ribeaud, 2015, S.108). Auch die Sozialdemokratische Partei der Schweiz kommt zu dem Schluss, dass nur ein EU-Beitritt „das Souveränitätsdefizit jeder bilateralen Lösung [behebt]“ (SP Roadmap, 2015, S.10).

Unter den anderen Parteien, die nach den Wahlen 2015 die sechs größten Fraktionen im Nationalrat stellen, sprechen sich jedoch die SVP, CVP und FDP klar gegen eine EU-Mitgliedschaft aus, während die Grünliberalen und Grünen sich von rechtskonservativen EU-Gegnern abgrenzen, jedoch ebenfalls an den Bilateralen Abkommen festhalten wollen (Parteienkompass, o.D.). Entsprechend deutlich fällt das Ergebnis in der Bevölkerung aus, wo sich im Jahr 2018 65 Prozent der Befragten für eine Fortsetzung der Bilateralen Abkommen, 13 Prozent für einen EWR- und 3 Prozent für einen EU-Beitritt aussprachen (Europa Forum Luzern, 2018, S.8). Auch in der Wirtschaft verbinden einer Umfrage von 2019 zufolge 75 Prozent der Unternehmen den bilateralen Weg ausschließlich mit Vorteilen, wobei 53 Prozent klar gegen einen EU-Beitritt sind (gfs.bern, 2019, S.4).

Angeichts der Popularität der Bilateralen Abkommen innerhalb der Schweiz stellt sich die Frage, was diese so immun gegen jedwede Kritik zu machen scheint. Zwar führen Politikwissenschaftler die hohe Legitimität der Bilateralen Abkommen auf die offizielle Wahrung der Souveränität zurück, allerdings ohne zu begründen, warum in diesem Zusammenhang der offensichtliche Souveränitätsverlusts kaum eine Rolle zu spielen scheint. Während meine sozialkonstruktivistisch orientierte Analyse des öffentlichen Diskurses helfen

dürfte, die Unterstützung der Bilateralen Abkommen innerhalb der Bevölkerung zu verstehen, möchte ich mithilfe des Governance-Ansatzes die Zustimmung der Wirtschaft erklären. So fehlt bisher eine nennenswerte diskurstheoretische Untersuchung der bilateralen Beziehungen, während neofunktionalistische Studien entweder auf die Europäisierung von Drittländern im Allgemeinen oder spezifische Schweizer Sektoren eingehen. Wie auch das Integrationsdilemma der Schweiz einen Zielkonflikt zwischen ideellen und materiellen Interessen widerspiegelt, möchte ich einen Beitrag dazu leisten, die Loyalität der Schweizer zu ihren Bilateralen Abkommen sowohl aus wirtschaftlicher als auch gesellschaftlicher Perspektive zu verstehen.

Meine Bachelorarbeit ist wie folgt aufgebaut: nach einer kurzen Zusammenfassung des Forschungsstandes im zweiten Kapitel, stelle ich im dritten Kapitel meine These sowie die ihr zugrundeliegenden theoretischen Ansätze vor. Anschließend präsentiere ich im vierten Kapitel die empirische Evidenz für meine These. Im fünften Kapitel unterziehe ich meine Ergebnisse einer kritischen Evaluation, um abschließend im sechsten Kapitel auf mögliche zukünftige Entwicklungen einzugehen.

## **2. Forschungsstand**

Fasst man den Forschungsstand über die bilateralen Beziehungen zusammen, zeichnen sich drei verschiedene Analyseschwerpunkte ab. So sind zum einen Arbeiten zu nennen, die das Integrationsdilemma der Schweiz systematisch beleuchten. Hierzu zählen Christin und Trechsel (2002), Church (2004), Morris und White (2011) sowie Skinner (2013), welche sich mit den Ursachen der EU-Skepsis befassen. Im Zentrum stehen dabei die für die Schweiz identitätsstiftenden Konzepte der direkten Demokratie, des Föderalismus sowie der Neutralität und Unabhängigkeit. Des Weiteren kann auf die Beiträge von Gstöhl (2002), Schwok und Bloetzer (2005) sowie Linder (2013) verwiesen werden, welche das aus dem Spannungsverhältnis zwischen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Faktoren resultierende bilaterale Arrangement analysieren. In diesem Zusammenhang sei auch der Sammelband von Linder, Lanfranchi und Weibel (1996) erwähnt, welcher die politischen Institutionen der Schweiz in Hinblick auf ihre potentielle Kompatibilität mit einer EU-Mitgliedschaft untersucht. Gemein ist den Beiträgen die Rückführung der innerschweizerischen Resonanz der Bilateralen

Abkommen auf deren Wahrnehmung als erfolgreicher Mittelweg zwischen Isolation und Integration.<sup>1</sup>

Eine zweite Gruppe von Politikwissenschaftlern analysiert die bilateralen Beziehungen aus der Perspektive des akteurszentrierten Institutionalismus. In Orientierung am Rational-Choice-Modell erklären Dupont und Sciarini (2001) das zur Herausbildung des bilateralen Weges führende Regierungshandeln und legen somit die Grundlage für eine Serie von Beiträgen, welche sich mit politischen Entscheidungsprozessen im Kontext der Europäisierung beschäftigt. So gehen Mach, Häusermann und Papadopoulos (2003), Sciarini, Fischer und Nicolet (2004), Papadopoulos (2008) sowie Fontana (2011) der Frage nach, wie sich europäisch induzierter Anpassungsdruck auf die Machtkonstellation und Strategien der nationalen Akteure auswirkt. Während Dupont und Sciarini (2001, S.227) die Legitimität der Bilateralen Abkommen ebenfalls mit deren Kompromisscharakter begründen, liegt das Interesse ihrer Nachfolger in erster Linie auf den Durchsetzungschancen einzelner Reformen. Mein Erklärungsansatz wird jedoch die Beobachtung aufgreifen, wonach Akteure ihren durch formale Institutionen vorgegebenen Handlungsspielraum durch eine optimale Strategiewahl zu maximieren versuchen.<sup>2</sup>

Die dritte Gruppe kennzeichnet sich schließlich durch ihre gemeinsame Ablehnung eines dichotomen Mitgliedschaftsbegriffs. Während Ehs (2008) auf die umfangreiche Verflechtung der Schweiz mit der EU verweist, systematisieren Schimmelfennig, Leuffen und Rittberger (2015) diesen Gedanken, indem sie eine Theorie der differenzierten Integration entwickeln. Lavenex, Lehmkuhl und Wichmann (2008) zeigen schließlich, dass die Schweiz nicht nur in den Binnenmarkt, sondern auch in die organisatorischen Strukturen der EU eingebunden wird. Somit beruht die Unterstützung der Bilateralen Abkommen für die einen auf der offiziell gewährten aber faktisch stark eingeschränkten Souveränität, während andere auf die effektiven Einflussmöglichkeiten der Schweiz innerhalb der EU verweisen. Diese auf den ersten Blick widersprüchlich erscheinenden Erklärungsansätze bilden den Ausgangspunkt für meine These, welche ich im folgenden Kapitel vorstellen werde.

---

<sup>1</sup> Als Beispiele seien Christin und Trechsel (2002, S.416-420), Church (2004, S.11), Skinner (2013, S.134), Gstöhl (2002, S.537) Schwok und Bloetzer (2005, S.206) sowie Linder (2013, S.200) zu nennen.

<sup>2</sup> Hier können Mach et al. (2003, S.304), Papadopoulos (2008, S.10) sowie Fontana (2011, S.655f.) genannt werden.

### **3. Erklärungsansatz und theoretische Grundlagen**

#### **3.1. Erklärungsansatz: Entpolitisierung der Europapolitik**

Im Folgenden stelle ich meinen Erklärungsansatz für die Fragestellung vor, warum die Bilateralen Abkommen eine so breite Unterstützung innerhalb der Schweiz erfahren. Wie im zweiten Kapitel bereits erwähnt, verweisen die meisten Beiträge auf den intergouvernementalen Charakter des bilateralen Weges, durch den die Schweiz zwar keine Mitspracherechte in der EU, jedoch auch keine Souveränitätstransfers zu leisten hat. Im klaren Kontrast dazu steht die von Lavenex (2009a) beobachtete institutionelle Einbindung, wodurch die Schweiz ein Stück ihrer wirtschaftspolitischen Selbstbestimmung zurückerhält. Die beiden Erklärungsansätze lassen sich jedoch miteinander vereinbaren, wenn bei den Adressaten von Politik zwischen der breiten Bevölkerung und den Eliten unterschieden wird. Mit letzteren bezeichne ich in meiner Bachelorarbeit wirtschaftliche Führungspersonen, leitende Beamte und höhere Politiker, also Akteure, die durch ihre Expertise bzw. Entscheidungsverantwortung direkt in den Beziehungen zur EU involviert sind.

Auch bei der abhängigen Variablen, der Legitimität der Bilateralen Abkommen, nehme ich eine Unterteilung vor. Dabei orientiere ich mich an der These von Gstöhl (2002, S.530), wonach sich politische Handlungen an zwei Hauptkriterien, der wirtschaftlichen und der normativen Legitimität, ausrichten. Demnach beruht die Akzeptanz der Bilateralen Abkommen zum einen auf ihrer Effizienz im Sinne einer wirtschaftlich zufriedenstellenden Antwort auf die Interdependenz mit der EU. Zum anderen hängt die Legitimität der Bilateralen Abkommen von ihrer Resonanz mit normativen Wertvorstellungen ab.

Im nächsten Schritt übernehme ich die Annahme von Hooghe und Marks (2008, S.118f.), wonach für die Bevölkerung bei politischen Maßnahmen mit schwer abschätzbaren Konsequenzen die normative Legitimität im Vordergrund steht, während für Eliten durch ihre unmittelbare Betroffenheit weniger abstrakte Werte als konkrete Nutzengewinne eine Rolle spielen.

Meine These lautet nun, dass die funktionale Legitimität der Bilateralen Abkommen durch sektorspezifische Partizipationsmöglichkeiten und die normative Legitimität durch eine diskursive Aufrechterhaltung der Souveränität erreicht wird. Während sich für die Eliten innerhalb der einzelnen Sektoren zahlreiche Einflussmöglichkeiten auftun, existieren für die Bevölkerung auf politischer Ebene der EU keine Mitwirkungsrechte, sodass das abstrakte Bild einer selbstbestimmten Schweiz stattdessen durch den Diskurs aufrechterhalten wird.

Somit besteht auch meine unabhängige Variable aus zwei Elementen; zum einen der sektorspezifischen und zum anderen der diskursiven Souveränität. Beide Formen der Souveränität können dabei als Folge einer Entpolitisierung verstanden werden. Während die Eliten ihre Einbindung in technokratischen Foren unterhalb der politischen Ebene erwirken, entpolitisiert der Diskurs die Bilateralen Abkommen, indem er sie als rein wirtschaftliche Abkommen ohne signifikante politische Auswirkungen darstellt. Da die Entpolitisierung der Schweizer Europapolitik sowohl dem Diskurs als auch der Kooperation den politischen Charakter nimmt, lautet der Titel meiner Bachelorarbeit „Die entpolitisierte Europapolitik der Schweiz“.

Bevor ich auf die theoretische Grundlagen meines Erklärungsansatzes eingehe, fasst die folgende Tabelle meine These zusammen.

Adressat der Politik	Problem	Unabhängige Variable	Abhängige Variable
Breite Bevölkerung	Politische Eigenständigkeit	Entpolitisierung des Diskurses: Souveränität durch Konstruktion	Normative Legitimität
Eliten	Wirtschaftliche Abhängigkeit	Entpolitisierung der Kooperation: Souveränität durch Partizipation	Funktionale Legitimität

### **Tabellarische Zusammenfassung der These**

### **3.2. Theoretische Grundlage: Entpolitisierung des Diskurses**

Unter Politisierung kann eine Situation verstanden werden, in der Fragestellungen aufgrund ihrer gesamtgesellschaftliche Bedeutung auf politische Ebene verlagert und öffentlich debattiert werden; nicht selten begleitet von einer erhöhten Polarisierung und Mobilisierung der Bevölkerung. Mit Entpolitisierung bezeichne ich in meiner Bachelorarbeit daher Handlungen, die auf eine Einstufung von Entscheidungen als politisch insignifikant oder gesellschaftlich unumstritten abzielen. Somit spielt die Formulierung eines entpolitisierten Diskurses darauf an, dass die Schweizer Eliten die Bilateralen als ausschließlich wirtschaftliche Abkommen ohne politische Souveränitätsverluste darstellen.

Wichtiger Orientierungspunkt für meine These sind Marcussen, Risse, Engelmann-Martin, Knopf und Roscher (1999), welche das Zustandekommen von gesellschaftlichem Rückhalt für

Integrationsschritte untersuchen. Dabei stellen sie fest, dass die politischen Entscheidungsträger den EU-Beitritt an die jeweiligen politischen Wertvorstellungen ihres Landes anpassen (ebd., S.631). Während alle Bevölkerungen letztendlich der gleichen Handlung zustimmten, wurde diese durch länderspezifische Diskurse unterschiedlich interpretiert und legitimiert (ebd., S.628). Diese Beobachtung führt uns zu zwei zentralen Annahmen. Erstens der Bedeutung von nationalen Identitäten, mit denen die Integration kompatibel sein muss. Zweitens der zentralen Funktion von Diskursen; als Kommunikationsprozess, aber auch und vor allem als menschliche Interpretation realweltlicher Strukturen (Schmidt & Radaelli, 2004, S.193).

Beide Annahmen können wiederum dem Sozialkonstruktivismus zugeordnet werden. Kennzeichnend für die sozialkonstruktivistische Ontologie ist dabei die Prämisse, wonach das Handeln der Akteure nicht nur auf rationalen, sondern auch normativen Abwägungen basiert (Christiansen, Jorgensen & Wiener, 1999, S.530). Für den Bundesrat bedeutet dies wiederum, dass seine europapolitische Strategie nicht nur wirtschaftlich sinnvoll, sondern auch „gesellschaftsfähig“ sein sollte. Dabei sei insbesondere der Souveränitätsgedanke zu nennen, welcher fest im Schweizer Gründungsmythos verwurzelt ist, wonach sich das „freiheitsliebende“ Volk der Schweizer im 13. Jahrhundert gegen die Fremdherrschaft der Habsburger Herzöge auflehnte (Gstöhl, 2002, S.542). Während der kollektive Zusammenschluss gegen eine feindlich gesinnte Nachbarschaft als identitätsstiftendes Band in einer heterogenen Gesellschaft gilt, erfuhr das Souveränitätskonzept in der Geschichtsschreibung der Schweiz weitere Bestätigung, indem es ihr erlaubte „unabhängig“ und von den Verwüstungen des Zweiten Weltkrieges verschont zu bleiben (Schwok & Bloetzer, 2005, S.203ff.). Somit sind die Souveränität und Unabhängigkeit zu unhinterfragten Grundnormen geworden, die den außenpolitischen Möglichkeitenhorizont des Bundesrats definieren.

Für sogenannte radikale Konstruktivisten fallen neben Normen und Identitäten darüber hinaus auch die Bedeutungsgehalte, welche die Akteure den materiellen Strukturen zuschreiben, unter die Kategorie der „sozialen Fakten“ (Schwellnus, 2005, S.275). Somit sind auch vermeintlich objektive Fakten die Folgen menschlicher Vereinbarung (Christiansen et al., 1999, S.530).

Da es radikalen Konstruktivisten zufolge keinen Zugang zur objektiven Realität gibt, kommt der Sprache als Mittel der Bedeutungsfestlegung eine zentrale Rolle zu (ebd., S.535). Aus dieser Perspektive dient Sprache nicht nur zur Vermittlung, sondern auch zur Konstruktion von Realitätsvorstellungen (ebd.), indem jede Beschreibung bereits eine bestimmte Lesart der Realität darstellt (Diez, 1999, S.602).



So suggeriert die Bezeichnung der „fremden Richter“ (SVP Klartext, 2019, S.7), dass der Europäische Gerichtshof weder ausreichend durch die Schweiz legitimiert ist, noch in deren Interesse handelt. Auch der für die Zahlungen an osteuropäische Ländern häufig verwendete Begriff der „Kohäsionsmilliarden“ (ebd., S.7) ist neben einer Feststellung, auch eine normative Festlegung. Zwar werden solche Begriffe vor allen Dingen von Gegnern der EU genutzt, doch sorgt deren Aufgriff durch moderate Parteien wie der FDP für deren anhaltende Präsenz im öffentlichen Diskurs (FP Freisinn, 2018, S.5). Auch eine vermeintlich „neutrale“ Wortwahl, wie der vom Bundesrat für die Bevölkerung verwendete Begriff des „[Stimmvolks]“ (EDA, 2019c, S.8) bzw. der „Stimmbevölkerung“ (EDA, 2019e, S. 40) impliziert, dass die direktdemokratischen Einflussmöglichkeiten auch unter den Bilateralen Abkommen respektiert werden.

Der konstitutive Charakter von Sprache kommt dabei langfristig zur Geltung, wenn einzelne Artikulationen kontinuierlich wiederholt und als intersubjektive Bedeutungsgehalte verinnerlicht werden (Jacobs, 2018, S.3). Somit beruht das Handeln der Akteure weniger auf den materiellen Strukturen an sich als auf durch Iteration und Internalisierung entstandenen kollektiven Wahrnehmungsmustern. Beispielsweise handelt es sich bei dem „Demokratiedefizit“ der EU oder dem „Autonomen Nachvollzug“ jeweils um eine von vielen möglichen Deutungsweisen der Realität, die sich jedoch gesellschaftlich und zugunsten der Bilateralen Abkommen durchgesetzt haben.

Dies führt uns zu Diez (1999, S.603), für den der Kampf um Macht ein sprachliches Ringen um die gesellschaftliche Deutungshoheit ist. Da es für Diskurstheoretiker keine absoluten Wahrheiten gibt, stehen Diskurse in ständiger Konkurrenz zu alternativen Interpretationen der Wirklichkeit (ebd.).

Um die metatheoretischen Widersprüche zu dem neofunktionalistischen Teil meines Erklärungsansatzes so gering wie möglich zu halten, nehme ich eine mittlere Position zwischen den zwei erkenntnistheoretischen Polen des Rationalismus und des Radikalkonstruktivismus ein (Christiansen et al., 1999, S.532). Von diesem Standpunkt aus können empirische Untersuchungen zumindest eine Annäherung an die Realität versprechen (ebd., S.535). In der Folge spielt die Relativität von Wissen insbesondere bei abstrakten Konzepten eine Rolle, da diese unterschiedlich ausgelegt werden können und oftmals nur schwer messbar sind.

So herrscht zwar ein allgemeiner Konsens über die Definition von Souveränität als Fähigkeit zum selbstbestimmten Handeln. Allerdings gibt es angesichts der Komplexität und Vielzahl politischer Handlungsfelder weder eine einheitliche Auffassung darüber, wann ein Staat konkret souverän ist, noch einfache Indikatoren, mit denen man die Souveränität eines Staates

eindeutig bestimmen könnte. Die schwere Greifbarkeit des Souveränitätskonzepts erhöht wiederum den Einfluss der sprachlichen Ebene gegenüber materiellen Strukturen. Da die Autonomie der Schweiz für ihre Bürger nicht unmittelbar zugänglich ist, wird der Diskurs zum wichtigsten Referenzpunkt.

Doch auch Fälle von klaren Inkonsistenzen zwischen Wirklichkeit und Wahrnehmung, wie sie in der Einleitung aufgeführt werden, haben bisher keine signifikanten Änderungen hinsichtlich der Unterstützung für die Bilateralen Abkommen ausgelöst. Dies verdeutlicht die Resistenz, die einmal verfestigte Grundvorstellungen haben können. Zwar unterstehen Diskurse einer stetigen Transformation durch die Hinzufügung neuer Artikulationen (Diez, 1999, S.611). Allerdings handelt es sich dabei meist um einen inkrementellen Prozess, während soziale Strukturen durch Sozialisierung und (formale) Institutionalisierung fortlaufend reproduziert werden (Marcussen et al., 1999, S.617).

Somit ist es von sekundärer Bedeutung, ob Schweizer Politiker das Argument der bewahrten Souveränität strategisch oder aus Überzeugung einsetzen, da in beiden Fällen keine neuen Elemente dem Diskurs hinzugefügt und bestehende Vorstellungen bestätigt werden. Nicht zuletzt kann im Laufe der Zeit aus gesellschaftlicher Anpassung individuelle Zustimmung werden, denn „by talking the talk, actors may finally . . . ending up walking the walk“ (Börzel & Rissen 2012, S.7).

Somit lässt sich zusammenfassen, dass meiner These zufolge die Forderung nach politischer Eigenständigkeit durch die diskursive Konstruktion einer souveränen Schweiz erfüllt wird. Indem der Bundesrat seit dem Bestehen der Bilateralen Abkommen regelmäßig auf die erfolgreich gewahrte Souveränität verwies wurde diese im Sinne einer „self-fulfilling hypothesis“ (Diez, 1999, S.605) fester Bestandteil der gesellschaftlichen Wirklichkeitsvorstellung. So wie es sich bei der Souveränität weniger um ein sinnlich erfahrbares als um ein ideelles Konzept handelt, erfolgt auch deren Aufrechterhaltung weniger durch die Einwirkung auf materielle Strukturen als auf subjektive Vorstellungen.

Da ich die normative Legitimität der Abkommen weniger durch „objektive“ Faktoren als durch deren intersubjektive Deutung erkläre, verwende ich im folgenden Kapitel zur Evidenz eine Inhaltsanalyse. Dies dürfte dazu beitragen, die Wahrnehmung der Schweizer Bevölkerung transparent zu machen und ihre Unterstützung für die Bilateralen Abkommen „‘von innen’ nachzuvollziehen und zu verstehen“ (Bieling & Lerch, 2005, S.17).

### **3.3. Theoretische Grundlage: Entpolitisierung der Kooperation**

Während die Entpolitisierung des öffentlichen Diskurses eine Mobilisierung EU-skeptischer Bevölkerungsteile durch die Entkräftigung politischer Bedenken verhindert, geht es bei der Entpolitisierung der Kooperation neben der Umgehung von politischem Widerstand vor allen Dingen um den Versuch einer alternativen Einflussnahme auf die EU. Anders als die diskursive Entpolitisierung zielt die entpolitisierte Kooperation nicht auf den Erhalt von offizieller, sondern tatsächlicher Souveränität. Erhalt meint hier also weniger die Wahrung als vielmehr die Erlangung von Souveränität im Kontext einer fortgeschrittenen wirtschaftlichen Integration. Im Zentrum dieser Strategie steht weniger die breite Bevölkerung als einzelne Eliten, weniger die gesellschaftliche Forderung nach politischer Autonomie als das wirtschaftliche Bewusstsein über die internationale Abhängigkeit, weniger Idealismus als ökonomischer Pragmatismus. Als Folge von bestimmten Handlungs- anstelle von Sprachmustern beruht die Souveränität der Eliten nicht auf diskursiven Konstrukten, sondern substanziellen Partizipationsmöglichkeiten unterhalb der politischen Ebene.

Meine These eines “policy-making without legislating” (Héritier, zitiert nach Lavenex, 2009a, S.549) stützt sich dabei auf Governance-Ansätze und den Supranationalismus. Letzterer beschäftigt sich mit der Frage, warum die europäische Integration in verschiedenen Sektoren ungleichmäßig voranschreitet (Schimmelfennig et al., 2015, S.771). Indem der Supranationalismus als Weiterentwicklung des Neofunktionalismus neben wirtschaftlichen Triebkräften auch gesellschaftliche Hindernisse berücksichtigt bietet er sich als theoretische Grundlage für die Einbindung der Schweiz an.

Vertreter des Ansatzes wie Schimmelfennig et al. (2015) konzeptualisieren die EU als System der differenzierten Integration, dessen Zentralisierungsgrad und territoriale Reichweite je nach Politikfeld variieren (S.770). Externe Differenzierung ist dabei das Resultat einer „constellation between the EU and a third country, in which European integration in general is so highly politicized that membership is not domestically feasible, but policy interdependence is so high . . . that the third country seeks policy integration without membership” (ebd., S.774). Diese These passt erstaunlich gut auf die Schweiz, wo eine Kombination von allgemeinen Autonomievorbehalten und sektorspezifischem Kooperationsdruck zu einer selektiven Integration geführt hat (Schwok & Bloetzer, 2005, S.201).

Wie Shapiro in diesem Zusammenhang feststellt, fungieren technokratische Agenturen durch ihre begrenzten und überwiegend technischen Aufgabenbereiche als wichtiges Integrationsvehikel (Lavenex, 2009a, S.553). Neben der Vermeidung von offenen

Souveränitätstransfers ermöglichen europäische Agenturen der Schweiz darüber hinaus eine Mitwirkung an europäischen Entscheidungsprozessen ohne im Europäischen Parlament, dem Rat oder der Kommission vertreten zu sein. Dies führt uns zu den Governance-Ansätzen und damit wiederum zu einer möglichen Erklärung, warum die Schweiz im Zuge der differenzierten Integration nicht nur passiv EU-Recht nachvollzieht, sondern zum Teil die Rolle eines aktiven Kooperationspartner einnimmt. Wie ich im Folgenden zeige, begünstigt die funktionale Logik von Governance-Strukturen die Teilnahme von Ländern ungeachtet ihres formal-rechtlichen Status.

Unter Governance kann eine konsensorientierte Problembearbeitung verstanden werden, welche in die Formulierung kollektiv bindender Entscheidungen möglichst alle potentiellen Vetospieler und relevanten Stakeholder miteinzubeziehen versucht (Papadopoulos & Warin, 2007, S.446). Die Gründung von Governance-Formaten ist oftmals die Reaktion auf politische Mehrebenen- und komplexe Wirtschaftssysteme, in denen formale Entscheidungsmacht, Verwaltungskapazitäten, Informationen und Expertise nicht bei einer zentralen Instanz liegen, sondern zwischen verschiedenen Entscheidungsebenen sowie staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren fragmentiert sind (ebd., S.452). Vor diesem Hintergrund erlauben Governance-Strukturen als „situationsgerechtes und flexibles Politikmanagement“ (Höreth, 1999, S.157) eine horizontale und vertikale Handlungskordinierung.

Zu den zentralen Merkmalen von Governance-Foren gehört folglich deren Anpassungsfähigkeit an kontextabhängige Erfordernisse und damit einhergehend ein relativ geringer Institutionalisierungsgrad (ebd.). Dies dürfte wiederum eine ad-hoc Teilnahme der Schweiz erleichtern, während der Zugang zu Europäischem Parlament, Rat und Kommission Drittländern durch konstitutionell verankerte Regeln versperrt bleibt.

Im Kontrast zu den über Sanktionsgewalt verfügenden Formen des klassischen *government* wird Governance mit „weichen“ Steuerungsmechanismen assoziiert (ebd., S.158). So soll die allgemeine Akzeptanz und – in Fällen der freiwilligen Zusammenarbeit – die tatsächliche Umsetzung einer Entscheidung sichergestellt werden (ebd.). Durch den Verzicht auf Zwangsmittel sind die Teilnahmehürden für die Schweiz somit weniger hoch als bei Formen hierarchischer Machtausübung (Lavenex, 2009a, S.549).

Aufgrund des überwiegend horizontalen Charakters von Governance-Netzwerken handelt es sich bei den Lösungen meist um Kompromisse, die entweder in Form von gegenseitigen Zugeständnissen zustande gekommen sind, oder – geht man von endogenen anstelle exogener Interessen aus – durch verständigungsorientierte Überzeugungsprozesse (Börzel, 2006, S.7). Um die möglichen Verhandlungsdynamiken vollständig zu erfassen, schlagen Mach et al.

(2003, S.303f) eine Zusammenführung von Rational-Choice- und soziologischen Institutionalismus vor. Ein solcher Ansatz berücksichtigt, dass Verhandlungen sowohl auf *bargaining*- als auch *arguing*-Prozessen basieren können (Börzel, 2006, S.7). Während beim *bargaining* die Polarisierung meist relativ hoch und die Einigung ein Ergebnis wechselseitiger Konzessionen ist, zeichnen sich erfolgreiche *arguing*-Prozesse durch eine Konvergenz der anfänglich unterschiedlichen Interessen aus. In diesem Fall werden die Akteure nicht überstimmt, sondern im Zuge deliberativer Argumentationsprozesse überzeugt (Papadopoulos & Warin, 2007, S.463).

Betrachtet man gemäß dem soziologischen Institutionalismus die Verhandlungspartner nicht nur als *homo oeconomicus*, sondern auch als *homo sociologicus*, dürften zudem neben materiellen Kosten-Nutzen-Kalkülen auch soziale Normen das Verhalten beeinflussen und in der Folge reale Machtverhältnisse weiterhin an Bedeutung verlieren (Schwellnus, 2005, S.278). Somit treten durch soziale Verhaltensnormen und wissens- anstelle machtbasierter Deliberation formale Hierarchieunterschiede tendenziell in den Hintergrund (Papadopoulos & Warin, 2007, S.456). Aus dieser Perspektive ergibt sich für die Schweiz das Potential, ihr fehlendes Stimmrecht durch informelle Machtressourcen zu kompensieren. Hierzu zählen fachspezifische Kompetenz und Überzeugungskraft, aber auch bürokratische oder technokratische Affinitäten, ein positives Kooperationsklima und das persönliche Engagement individueller Akteure (Lavenex, 2009a, S. 566; Lehmkuhl, 2009, S.605).

Angesichts der oftmals mangelnden Problemnähe und Fachkenntnisse der zentralen Entscheidungsebene ist die Involvierung von Sachverständigen ein weiteres Kennzeichen von Governance-Strukturen (Höreth, 1999, S.144). Die Arbeitsteilung zwischen politischen und technokratischen Akteuren kann dabei von der (temporären) Einrichtung von Expertenausschüssen bis zu einer vollständigen Auslagerung der Regulierungsaktivitäten reichen (Papadopoulos & Warin, 2007, S.449). Die Delegation von Entscheidungsprozessen – sei es an Beratergremien oder eigenständige Behörden – ist für die Schweiz bedeutend, da sich die teilnehmenden Akteure nicht durch Wahlen in den Mitgliedsstaaten, sondern durch eine wirkungsvolle Problembearbeitung legitimieren (Höreth, 1999, S.83).

Ein weiterer „Türöffner“ für Drittländer stellt schließlich die politikfeldspezifische Ausrichtung von Governance-Strukturen dar, die weniger territorialen als sektoriellen Grenzen folgt (Lavenex, 2009a, S.549).

Somit lässt sich die die Offenheit europäischer Kooperationsfelder gegenüber der Schweiz auf die Proliferation von technokratischen Agenturen und Arbeitsgruppen zurückführen (Lavenex & Schimmelfennig, 2009, S.796). Die EU kann also als polyzentrisches System gesehen

werden, in dem die europäischen Parlamentarier und Regierungschefs allgemeine Zielsetzungen bestimmen, während die Ausarbeitung, Implementierung und Überwachung von EU-Recht unterhalb der politischen Ebene in den Händen europäischer Regulierungsnetzwerke liegt (Lavenex, 2015, S.837). Indem diese in ihrer Funktionsweise den soeben beschriebenen Governance-Prinzipien folgen, ermöglichen sie eine sektorspezifische Integration und Partizipation von der ökonomisch mit der EU verflochtenen Schweiz.

Zwar sind die europäischen Agenturen als supranationale Institutionen konzipiert, eine regelmäßige bzw. dauerhafte Einbindung nationaler Behörden dürfte Schweizer Beamten und Technokraten jedoch unmittelbare Einflussmöglichkeiten eröffnen (Eberlein & Grande, 2005, S.100). Darüber hinaus stellen die jeweiligen Agenturen nicht nur die Harmonisierung von nationalen Standards sicher, sondern bieten den Mitgliedern durch den Austausch von Informationen und *best practices* aktive Teilnahmekancen (ebd., S.105).

Da Regulierungsnetzwerke weniger durch politische als praktische Abwägungen geleitet werden, verliert die formale EU-Mitgliedschaft zugunsten von funktionalen Aufnahmekriterien an Gewicht (Lavenex, 2015, S.850). Neben einem Mindestmaß an Interdependenz, sei dabei insbesondere die institutionelle Kompatibilität der Schweiz zu nennen (ebd., S.841). Dazu zählt neben ausreichend administrativen Kapazitäten die Vereinbarkeit der wirtschaftspolitischen Strukturen. Letzteres dürfte durch einen OECD-weiten, neoliberalen Paradigmenwechsel Mitte der 1990er Jahre erfüllt worden sein, in dessen Zuge sowohl die Schweiz als auch die EU eine Verschärfung des Wettbewerbsrechts, eine Liberalisierung des Infrastruktursektors sowie die Stärkung von Regulierungsagenturen beschlossen (Levi-Faur, 2007, S.104f.; Mach et al., 2003, S.302).

Während beidseitige Effizienzgewinne und einheitliche Rechtsstrukturen als Voraussetzungen für eine Aufnahme der Schweiz in einzelne Regulierungsnetzwerke gelten, dürfte ein geringes Trittbrettfahrerrisiko die Kooperationschancen weiterhin begünstigen (Lavenex, 2009a, S.561). Als Beispiel können Koordinierungsprobleme in der zivilen Luftfahrt oder Ressourcenpooling in der Forschung genannt werden.

Abschließend möchte ich nochmal die Kernelemente meiner These einer entpolitierten Kooperation verdeutlichen. Ausgangslage war die Feststellung von Schimmelfennig et al. (2015, S.779), wonach sich EU-skeptischen Drittländer für eine selektive Integration in besonders interdependenten Bereichen entscheiden. Wie die auf binnenmarktrelevante Bereiche konzentrierten Bilateralen Abkommen exemplarisch zeigen, erfolgt die Einbindung der Schweiz dabei in erster Linie im Bereich der *low politics* und unter der Schirmherrschaft von technokratischen Akteuren. Dabei umfasst die differenzierte Integration nicht nur eine

Ausweitung der regulativen, sondern auch der institutionell-organisatorischen Grenzen (Lavenex, 2015, S.839). Dies wird wiederum durch die zunehmende Bedeutung von Governance-Netzwerken innerhalb der EU ermöglicht, deren Output-Legitimation eine Teilnahme von europäischen Nachbarstaaten demokratisch unproblematisch, wenn nicht sogar funktional wünschenswert macht (Lavenex et al., 2008, S.307). Potentielle Einflusskanäle unterhalb der politischen Ebene sind dabei zum einen die Teilnahme an Expertengremien, die den europäischen Gesetzgebungsprozess begleiten, und zum anderen die Einbindung in sektorspezifische Agenturen und Kooperationen. Die wechselseitigen Nutzenversprechen einer „flexiblen Integration“ (ebd., S.325) stellen somit gewissermaßen die Eintrittskarte für technokratische Foren dar, während die Schweiz anschließend dank deliberativer Verhaltensweisen auch von der Zuschauertribüne mitreden kann.

## **4. Empirische Evidenz**

### **4.1. Entpolitisierung des Diskurses**

#### **4.1.1. Einleitung**

Um zu verdeutlichen, dass die Kompatibilität der Bilateralen Abkommen mit dem Souveränitätsanspruch der Bevölkerung weniger auf materiellen als auf diskursiven Strukturen beruht, gehe ich zuerst auf die „objektive“ Faktenlage ein. Anschließend zeichne ich anhand von Stellungnahmen des Bundesrats sowie gesellschaftlicher Interessengruppen deren Darstellung im Diskurs nach.

Bereits im Jahr 2012 schreibt der in Schweizer Fachkreisen bekannte Jurist Matthias Oesch (2012), „dass sich der autonome Nachvollzug längst nicht mehr auf den traditionellen Bereich des Warenverkehrs und auf Regelungsbereiche mit grenzüberschreitender Wirkung beschränkt. Das EU-Recht gewinnt auch in anderen Gebieten an Bedeutung und dringt immer weiter in das schweizerische Recht ein“ (S.37). Auch täusche das Prinzip der Gleichwertigkeit der Gesetzgebung über die kontinuierliche Übernahme von EU-Recht hinweg, welche wiederum „das Kardinalsprinzip, wonach die Abkommen rein statischer Natur sind und für die Schweiz keine automatische Teilnahme am dynamischen Integrationsprozess der EU begründen, in der Praxis (stark) relativiert“ (ebd., S.11). In seinem Fazit diagnostiziert Oesch daher eine „weit fortgeschrittene Europäisierung des schweizerischen Rechts und den schleichenden Verlust an politischer Eigenständigkeit und Souveränität, welcher damit aller gegenteiliger Rhetorik zum Trotz einhergeht“ (ebd., S.46).

Selbst Lavenex et al. (2008, S.314), welche eine aktive Einbindung einzelner Sektoren beobachten, konstatieren, dass durch den hohen Anpassungsdruck die Unterscheidung zwischen autonomen und automatischen Nachvollzug rein semantischer Natur ist. Angesichts der für die Schweiz alternativlosen Rechtsharmonisierung bezeichnen Kux und Sverdrup (2000) den Mangel an politischen Mitbestimmungsrechten als „major restriction on the sovereignty and self-determination“ (S.264). Im klaren Kontrast dazu steht der öffentliche Diskurs, welcher, wie ich im Folgenden zeige, ungeachtet aller Kritik am Demokratiedefizit des bilateralen Weges weiterhin von einer erfolgreich gewährten Souveränität spricht.

#### **4.1.2. Bundesrat**

Durch seinen Status als direkt involvierter und seriöser Akteur dürften die Äußerungen des Bundesrates einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Meinungsbildung der Bevölkerung haben. Zwar ist die nachfolgende Auswahl von Zitaten nicht repräsentativ im statistischen Sinn, allerdings nehmen die schriftlichen Erläuterungen des Bundesrats oftmals eine Leitfadenfunktion ein, sodass sie sich nicht nur regelmäßig im Informationsmaterial des EDA, sondern häufig auch in Reden und Interviews von Regierungsmitgliedern wiederfinden. So griff der Bundesrat regelmäßig auf seine 2010 veröffentlichte Evaluation der schweizerischen Europapolitik zurück. In Bezug auf die Rechtsübernahmen bekräftigt der Bericht, dass

„ein Gleichgewicht zwischen einer wirksamen Anpassung der Abkommen an die Weiterentwicklungen des EU-Rechtes und der Wahrung der schweizerischen Souveränität gefunden werden [muss]. Für die Schweiz ist jeder Automatismus bei der Übernahme von Rechtsentwicklungen ausgeschlossen; sie erhebt den Anspruch, an sie betreffenden Entscheidungen beteiligt zu sein («decision shaping»), und die innenpolitischen Entscheidungsprozesse, inkl. Referendumsmöglichkeit, müssen respektiert werden.“

(Bundesrat, 2010, S.7242)

Indem der Bundesrat der Rechtsübernahme ohne Mitspracherecht eine kategorische Absage erteilt, legt er zum einen den Umkehrschluss nahe, bisher am europäischen Gesetzgebungsprozess beteiligt gewesen zu sein. Zum anderen erweckt er durch die selbstbewusste Stellung von Bedingungen den Eindruck einer starken Verhandlungsposition der Schweiz gegenüber der EU. Schließlich lehnt der Bericht einen EWR-Beitritt mit dem Verweis auf eine damit einhergehende „quasi-automatischen Rechtsübernahme“ (ebd., S.7244)



und „Schwächung der schweizerischen Autonomie“ (ebd., S.7244) ab und impliziert somit, dass eben dies mit den Bilateralen Abkommen nicht der Fall ist.

Die separate Erwähnung des Referendums dürfte indes dazu dienen, den Vorwurf einer „Stempelaautonomie“ vorzubeugen. Dabei ist der explizite Verweis auf die Einhaltung der Schweizer Entscheidungsverfahren charakteristisch für die Stellungnahmen des Bundesrates. So ist er auch an anderen Stellen bemüht, der Bevölkerung ihre Souveränität zu vergewissern und betont, dass „die Schweiz Weiterentwicklungen nicht automatisch übernimmt, sondern eigenständig darüber entscheidet – gemäss [sic] dem jeweils nötigen Genehmigungsprozess in der Schweiz“ (EDA, 2016, S.23).

Die Diskrepanz zwischen Diskurs und Wirklichkeit verdeutlicht die Aussage von Bundesrat Johann Schneider Amman in einem Interview mit der Basler Zeitung: „Für mich nicht akzeptabel ist ein weitgehender Automatismus bei der Übernahme von EU-Recht. Damit stünde unsere Souveränität auf dem Spiel. . . . Die EU kann nicht erwarten, dass wir ihre Gesetze abschreiben“ (Basler Zeitung Online, 2011). Dagegenhin stellen Kux und Sverdrup (2000) in Bezug auf die Übernahme von EU-Recht fest: „Some EU directives are copied word-for-word in Swiss legislation as in the case of the new competition law“ (S.251).

Auch in seiner Antwort auf eine Interpellation der SVP bezüglich der potentiellen Folgen eines Institutionellen Abkommens (InstA) mit der EU lässt der Bundesrat (2014) den wirtschaftlichen Anpassungsdruck unerwähnt und reproduziert den Narrativ einer unabhängigen Schweiz:

„Zudem ist eine dynamische Rechtsanpassung der Abkommen an den relevanten EU-Acquis vorgesehen; jede zukünftige Rechtsübernahme soll jedoch weiterhin Gegenstand eines selbstständigen Entscheids der Schweiz bilden. Dabei bleiben die Unabhängigkeit, die verfassungsrechtlichen Grundsätze und die demokratischen Verfahren der Schweiz gewahrt, insbesondere die direkte Demokratie.“

(S.1)

In der Informationsbroschüre „Die Schweiz und die Europäische Union“ von 2016 wird darüber hinaus der Eindruck der Bevölkerung bestärkt, in Europa eine Sonderstellung einzunehmen. Demnach „verfügt die Schweiz beim Handel mit der EU über einen privilegierten Status im Vergleich zu anderen Drittstaaten“ (EDA, 2016, S.22). Aus dieser Sichtweise ermöglichen die Bilateralen Abkommen der Schweiz nicht nur die Wahrung ihrer Souveränität, sondern auch eine wirtschaftliche Vorzugsbehandlung, was wiederum die Schweizer Selbstwahrnehmung als verhandlungsstarkes Land bestätigen dürfte.

Auch das Informationsblatt des EDA (2019a) zur Europapolitik der Schweiz hebt den „massgeschneiderten [sic.]“ (S.2) Charakter der Bilateralen Abkommen hervor und legt somit den Schluss nahe, dass ein EU-Beitritt weder die Schweizer „Eigenart“ (Linder, Lanfranchi & Weibel, 1996) respektieren, noch weitere wirtschaftliche Vorteile mit sich bringen würde. Darüber hinaus entkräftet es mit dem Verweis auf das „schrittweise, pragmatische Vorgehen“ (EDA, 2019a, S.2) des bilateralen Ansatzes die Sorgen vor einer Eigendynamik entfaltenden und auf politische Bereiche übergreifenden Integration. Wie in allen Fällen wird die Entscheidungsfreiheit der Schweiz betont:

„Was die Rechtsentwicklung betrifft, so entscheidet die Schweiz über jede Anpassung . . . entsprechend ihren gesetzlich vorgesehenen Genehmigungsverfahren inklusive Referendumsmöglichkeit. Eine automatische Übernahme des EU-Rechts ist ausgeschlossen. . . . Die Schweiz hat auf jeden Fall die Möglichkeit, eine EU-Rechtsentwicklung nicht zu übernehmen, was wahrscheinlich ein Streitbeilegungsverfahren auslösen würde, im Rahmen dessen die EU berechtigt wäre, Ausgleichsmassnahmen [sic] zu ergreifen.“

(ebd.)

Es sei darauf verwiesen, dass das EDA zwar die Sanktionsrechte, jedoch nicht deren Umfang erwähnt. Dieser kann bis zu einer Aufkündigung des Abkommens bzw. im Falle der miteinander verknüpften Bilateralen Abkommen I des gesamten Pakets reichen. Ein Beispiel für die dadurch entstehenden politischen Einschränkungen ist die im Jahr 2015 durch das Volk angenommene Masseneinwanderungsinitiative, die gegen das EU-Freizügigkeitsabkommen verstoßen hätte und daher in Form der Inländervorrang-light-Regelung umgesetzt wurde, welche weit von der ursprünglichen Forderung nach Kontingenten entfernt ist (SRF Online, 2017).

Stattdessen verweist das EDA auf die Ausgewogenheit des bilateralen Weges, der „sowohl die Unabhängigkeit als auch den Wohlstand unseres Landes sichert“ (EDA, 2019a, S.6). Wie auch in den vorangegangenen Ausführungen wird die Souveränität der Schweiz als empirische Tatsache behandelt. Die Begründung der Souveränität bleibt dabei auf der Ebene einer Tautologie oder Nominaldefinition, wonach die Schweiz souverän ist, weil sie ihre Souveränität gewahrt hat. Die Widerlegung der Souveränität wird indes durch deren Eigenschaft als abstraktes Konzept erschwert, dessen einzige konkrete empirische Manifestation ebenfalls nur formale Feststellungen in staatsrechtlichen Dokumente sind, während die Komplexität der außenpolitischen Beziehungen, auf die sich das Konzept bezieht, kein klares Urteil zulässt.

Abschließend sei noch der jüngste Auftrag des Parlaments zu nennen, „keine Verträge mit der EU abzuschliessen [sic], welche die Souveränität der Schweiz einschränken oder die EU-Rechtsübernahme vorsehen“ (Bundesrat, 2019, S.1). Während bereits die Abgeordneten durch ihre Formulierung den Eindruck einer nach wie vor souveränen Schweiz erwecken, bestätigt der Bundesrat diesen mit seiner Antwort: „Sämtliche Abkommen beruhen auf der klassischen zwischenstaatlichen Zusammenarbeit, d. h. die Vertragsparteien haben mit dem Abschluss der Abkommen keinerlei Gesetzes- und Entscheidungsbefugnisse an eine supranationale (überstaatliche) Instanz übertragen“ (ebd., S.5).

Abschliessend sei darauf verwiesen, dass der Bundesrat stets von einer Übertragung im Sinne einer Abgabe von Souveränität spricht. Dagegenhin betont Albromeit (1996), dass das Ziel der europäischen Integration weniger die Einschränkung als die Verlagerung des demokratischen Prinzips von der nationalen auf die supranationale Ebene und somit vergleichbar mit dem föderalen Gedanken innerhalb der Schweiz ist (S.170f.). Indem der Bundesrat eine Identifikation mit der europäischen Ebene mit Blick auf deren Beschreibung als externe und im Subtext anonyme Instanz jedoch nicht vorzusehen scheint, stärkt er im Gegenzug die Legitimität der Bilateralen als zwischenstaatliche Abkommen.

#### **4.1.3. Gesellschaftliche Interessengruppen**

Als alternative Stimme zum Bundesrat und durch ihre politische Orientierungsfunktion haben gesellschaftlichen Interessengruppen, allen voran Parteien, einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Stabilität von diskursiven Konstruktionen. Dabei spielt es weniger eine Rolle, aus welchem Grund die jeweiligen Akteure – ob aus intrinsischer Überzeugung oder als Legitimationsstrategie – sondern, dass sie auf die Wahrung der Souveränität verweisen und somit die Vorstellung einer souveränen Schweiz reproduzieren.

Ich beginne mit der Schweizer Volkspartei, die in ihrem Parteiprogramm von 2019 die Ablehnung einer dynamischen Rechtsübernahme mit deren Folge begründet, wonach „die Schweiz Sanktionen unterworfen werden kann, wenn sie EU-Vorgaben nicht übernimmt oder nicht so, wie es die EU gerne hätte“ (S.11). Diese Aussage übergeht, dass die Schweiz bereits jetzt in einigen Bereichen bei rechtlichen Alleingängen Sanktionen zu befürchten hätte. Auch Christoph Blochers Kritik am InstA beruht auf einer Überschätzung der verbliebenen Souveränität: „Mit dem InstA verpflichtet sich die Schweiz . . . , die von der EU erlassenen Gesetze, beispielsweise bei der Personenfreizügigkeit, bei den technischen Handelshemmnissen oder in der Landwirtschaft zu übernehmen. . . . Die

Normenvereinheitlichung . . . ohne Mitentscheidung der Schweiz sind weitere Folgen“ (SVP Klartext, 2019, S.8f.). Der ehemalige Parteichef lässt somit die fortlaufende Anpassung an EU-Normen außer Acht, zu der sich die Schweiz entweder vertraglich oder zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen verpflichtet sieht.

Indes täuscht seine Aussage „Beim bilateralen, d.h. zweiseitigen, Vertrag stehen sich zwei gleichberechtigte Parteien gegenüber“ (ebd.) darüber hinweg, dass es sich bei der Gleichwertigkeit der Gesetzgebung vor allen Dingen um ein politisches, in der Praxis nicht durchsetzbares Prinzip handelt (Oesch, 2011, S.10). Nicht zuletzt wird die Unabhängigkeit der Schweiz wie eine Tatsache behandelt, deren Existenz so offensichtlich ist, dass es keine weiteren Belege bedarf. Folgt man der SVP, muss die Souveränität nicht bezweifelt, sondern verteidigt werden (SVP Klartext, 2019, S.11).

Während die SVP gewissermaßen das Urheberrecht der EU-Kritik für sich beansprucht, werden auch moderatere Parteien wie die FDP nicht müde, einen EU-Beitritt abzulehnen. Zwar lässt sich nur schwer feststellen, ob der Verweis auf die erfolgreich gewährte Souveränität die persönlichen Auffassung der Parteirepräsentanten oder nur eine Strategie widerspiegelt, mit welcher die für die Wirtschaft unerlässlichen Marktzugangsabkommen gegenüber der Bevölkerung legitimiert werden sollen. In beiden Fällen stärkt die FDP jedoch den dominanten Diskurs; nicht zuletzt da sie für sich eine sachlichere Argumentation als die SVP in Anspruch nimmt. So heißt es beispielsweise im Editorial ihrer Parteizeitung Freisinn:

„An unserer Souveränität darf sich aber auch mit der Weiterentwicklung der Bilateralen nichts ändern: Die Schweiz ist und bleibt eigenständig; ein Beitritt zur EU kommt nicht in Frage. . . . Wenn wir weiterhin stark und souverän bleiben wollen, sind wir auf Austausch und Vernetzung angewiesen. . . . Ein Ende des bilateralen Wegs liesse der Schweiz nur noch zwei Optionen: Den EU-Beitritt oder die völlige Isolation – beides wollen wir nicht! . . . Schreiben wir weiter am Erfolgsmodell einer bilateralen, souveränen Schweiz.“

(Gössi, 2018, S.2)

Auch mit der folgenden Aussage dürften die Liberalen der Behauptung einer souveränen Schweiz zusätzliche Glaubwürdigkeit verleihen: „So haben die bilateralen Verträge der Schweiz in den vergangenen Jahren wirtschaftliche Prosperität und Austausch mit dem europäischen Ausland gebracht – ohne dass wir unsere Souveränität aufgeben mussten“ (FDP, 2010, S.2).

Auch die Christdemokratische Volkspartei (CVP) stellt das Bild einer souveränen Schweiz nicht infrage, wie ein Communiqué von 2019 verdeutlicht: „Die CVP Schweiz bekennt sich klar zum bilateralen Weg, der uns seit Jahren Souveränität und Wohlstand garantiert“ (CVP, 2019). Analog beginnt CVP-Präsident Gerhard Pfister einen Beitrag im Blick mit den Worten „Die Schweiz ist ein freies und souveränes Land mitten in Europa“ (Blick Online, 2017), um abschließend festzustellen: „Der bilaterale Weg ist der richtige für die Schweiz. Diesen verteidigt die CVP auch im kommenden Jahr. Damit die Schweiz frei und souverän bleibt“ (ebd.).

Abschließend soll noch der Dachverband der Wirtschaft, Economiesuisse (2019), erwähnt werden, der einen EWR-Beitritt als eine „Übernahme des EU-Acquis ohne Mitentscheidungsbefugnisse“ (S.14) ablehnt und somit suggeriert, dass die Bilateralen Abkommen entweder klare Einflussrechte oder keine Übernahmepflichten vorsehen.

Während Politikwissenschaftler die Überlegenheit der bilateralen über eine supranationale Lösung stark anzweifeln, sorgt somit ein von einem breiten politischen Spektrum getragener und unterfütterter Diskurs einer souveränen Schweiz für die Schaffung von intersubjektiven Fakten. Die Seltenheit proeuropäischer Argumente dürfte dabei Ausdruck einer pragmatischen oder unbewussten Anpassung an einen hegemonialen Diskurs sein. Eine Zustimmung aufgrund persönlicher Erfahrungen erscheint jedoch erst auf sektorieller Ebene, wo konkrete Partizipationsmöglichkeiten bestehen, wahrscheinlich. Dies führt mich zum zweiten Teil dieses Kapitels.

## **4.2. Entpolitisierung der Kooperation**

### **4.2.1. Einleitung**

Im Folgenden stelle ich meine Ergebnisse zu den Einflussmöglichkeiten der Schweiz innerhalb der EU vor. Das Wissen über informelle Einflusskanäle ist schwer für einen Außenstehenden zugänglich und gerade die Netzwerke einzelner Akteure sind kaum offiziell dokumentiert. Andererseits geben bereits die öffentlich zugänglichen Informationen des EDA sowie einige wissenschaftliche Studien zur flexiblen Integration recht umfangreiche Einblicke in die bilateralen Beziehungen.

Bei der Untersuchung des Diskurses im Rahmen einer Inhaltsanalyse könnte der Einwand aufkommen, dass es sich bei den Einflussmöglichkeiten innerhalb einzelner Sektoren ebenfalls nur um diskursiv erzeugte Konstrukte handelt. Ein wesentlicher Unterschied der in diesem Kapitel aufgeführten Argumente ist jedoch deren Begründung durch einen überprüfbaren

empirischen Bezug. Während den Diskurs über die politische Souveränität normative oder allgemein gehaltene Aussagen dominieren, handelt es sich bei den Einflussmöglichkeiten unterhalb der politischen Ebene um konkrete Beobachtungen.

Der Fokus meiner Analyse liegt dabei insbesondere auf europäischen Regulierungsagenturen, über die der Schweiz ein wichtiger Anteil ihrer Gestaltungsmöglichkeiten zukommt. So können die Teilnahmerechte laut des Bundesrats bis zu denen der EWR-Staaten reichen (EDA, 2010, S.116). Dank des damit einhergehenden Beobachterstatuts werde die Schweiz regelmäßig über neue Entwicklungen informiert, wenn nicht sogar direkt involviert (ebd., S.107). Ein kollegiales Klima und ihre politische Unterstützungsfunktion machten die Agenturen dabei zu einem Einflussinstrument nach Schweizer Maß:

„Da die wichtigen Entscheidungen der jeweiligen Agenturen häufig im Konsensprinzip getroffen werden, fällt das fehlende Stimmrecht nicht allzu schwer ins Gewicht. Eine derartige Teilnahme ermöglicht es der Schweiz, indirekt die jeweilige europäische Gesetzgebung zu beeinflussen, da die Europäische Kommission bei der Ausarbeitung ihrer Gesetzgebungsprojekte auf das Expertenwissen der Agenturen angewiesen ist.“

(ebd., S.106)

Auch die Bemerkung, wonach „die Schweiz ihre jeweiligen Einflussmöglichkeiten . . . in den hochspezialisierten Aufgabenbereichen der Agenturen am effektivsten über die Qualität ihrer Experten ausschöpfen kann“ (ebd., S.4), spricht für einen deliberativen Entscheidungsprozess, in dem formale Machtstrukturen in den Hintergrund rücken. Folgt man der Argumentation des Bundesrats, ist die Schweiz somit in der Lage, ihr fehlendes Stimmrecht durch sektorspezifisches Know-how und das Stimmengewicht angesehener Schweizer Experten zu kompensieren (ebd., S.109). Das Einflusspotential von Technokraten verdeutlicht schließlich der Hinweis, wonach eine „Sicherstellung ihrer Teilnahme . . . von grosser [sic] Bedeutung für die Schweiz sein [dürfte]“ (ebd., S.4).

Die im Folgenden aufgeführten Kooperationen zeigen, dass diese Beobachtungen von 2010 noch immer aktuell zu sein scheinen.

#### **4.2.2. Statische Abkommen**

Ich beginne mit Sektoren, in denen die Schweiz aufgrund des statischen Charakters der Abkommen nicht zur Übernahme von zukünftigem EU-Rechts verpflichtet ist, sich aber regelmäßig „freiwillig“ an die rechtlichen Entwicklungen innerhalb der EU anpasst. Das Bild

der Schweiz als Außenstehende relativiert sich dabei durch die Begleitung der Marktzugangsabkommen durch horizontale Formen der Zusammenarbeit und des Erfahrungsaustausches.

So ist die Schweiz seit 2004 Mitglied der Europäischen Umweltagentur, welche laut EDA (2019d, S.1) im Gesetzgebungsprozess die Funktion eines wichtigen Beratungs- und Expertenorgan einnimmt. Dabei werde die Schweiz sowohl an der Ausarbeitung von Richtlinien als auch an der Planung von Evaluationsprojekten beteiligt. Explizit weist das EDA darauf hin, dass eine Einflussnahme auch ohne Stimmrecht möglich sei (ebd., S.2).

Indes erlaubt die 2012 beschlossene Zusammenarbeit mit der Europäischen Verteidigungsagentur der Schweiz die Teilnahme an multilateralen Rüstungskooperation (EDA, 2016, S.29). Auch das 2013 unterzeichnete Kooperationsabkommen zu Galileo und EGNOS sieht eine Teilnahme der Schweiz in den Gremien für die Verwaltung der Satellitennavigationsprogramme vor (ebd., S.41). Somit wird deutlich, dass insbesondere prozessorientierte Sektoren eine Einbindung der Schweiz begünstigen (Lavenex et al., 2008, S.307).

Zu einer gesamtgesellschaftlich weniger, jedoch sektorspezifisch durchaus relevanten Kooperation zählt das 2017 unterzeichnete Working Arrangement zwischen dem Bundesamt für Gesundheit und dem Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht, welches der Schweiz unter anderem die Mitarbeit in thematischen Arbeitsgruppen ermöglicht (EDA, 2018).

Schließlich wäre die EU im Falle einer Ratifizierung des InstAs zu einer Aufnahme der Schweiz in das Rahmenprogramm Kreatives Europa (MEDIA/Kultur) bereit. Laut EDA (2018, S.3) würde dies die Einbindung in ein bisher für Mitgliedsstaaten vorbehaltenes Kooperationsformat bedeuten. Auch dürfte sich mit einem Rahmenabkommen die Verhandlungsgrundlage für eine Wiederaufnahme in das Mobilitätsprogramm für Studierende, ERASMUS+, verbessern. Dort konnte die Schweiz bis zu ihrem Ausschluss nach der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative „die strategische Ausrichtung der Programme in den dafür zuständigen Gremien mitgestalten“ (EDA, 2016, S.39).

Ebenfalls von einer Annahme des InstAs abhängig ist das Stromabkommen, welches mit einer Aufnahme der Schweiz in die Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden einhergehen würde. Erneut würde sich durch den Beitritt zu einer Agentur eine Hintertür zum europäischen Entscheidungsprozess öffnen, denn „[m]it einer Teilnahme . . . könnte die Schweiz die künftigen Strommarktentwicklungen in ihrem Interesse mitgestalten“ (ebd., S.44). In diesem Sinne betont der Bundesrat auch die Aufnahme in die

Europäische Eisenbahnagentur als einen weiteren wichtigen Aspekt des Institutionellen Abkommens (EDA, 2019b, S.2).

#### **4.2.3.       Dynamische Abkommen**

Nachdem das vorherige Unterkapitel einen Eindruck von den Teilnahmechancen vermittelt, die sich abseits der großen politischen Bühne ergeben, konzentriere ich mich nun auf drei Bereiche, in denen mit dem Abschluss von dynamischen Abkommen der Schweiz auch offiziell verhältnismäßig weitreichende Einflussmöglichkeiten zugestanden wurden.

Ich beginne mit dem Luftverkehrssektor, wo sich im Zuge einer langjährigen Geschichte der pan-europäischen Zusammenarbeit laut Lehmkuhl und Siegrist (2009, S.606) die Schweiz als kompetenter Kooperationspartner etabliert hat. Seit 2006 ist die Schweiz schließlich auch Mitglied der Europäischen Agentur für Flugsicherheit sowie des Single Sky Committes. Die lange Tradition der Kooperation und ihre jüngste Vertiefung und Formalisierung dürften zusammen die Einschätzung der von Schweizer Seite involvierten Akteure erklären, wonach die Verpflichtung zur kontinuierlichen Rechtsübernahme die Souveränität der Schweiz im Luftverkehrssektor nicht einschränkt (ebd., S.618).

Auch Lehmkuhl und Siegrist verweisen auf die Governance-Strukturen, welche der Schweiz eine aktive Teilnahme ermöglichen: „In many instances, there is an active and close engagement by Swiss representatives in a variety of networks that strongly qualifies any one-sided interpretations of Switzerland as being purely a recipient or subordinate of EU provisions” (ebd., S.622). Schließlich Sorge das in der Praxis vorherrschende Konsensprinzip für eine faktische Gleichstellung der Schweiz gegenüber den europäischen Mitgliedsländern (ebd., S.620).

Auch in dem von Lavenex (2009b) betrachteten Forschungssektor wird eine Einbindung der Schweiz unterhalb der politischen Ebene durch die weitgehende Selbstregulierung des Sektors erleichtert. Dies sollte jedoch nicht über dessen Bedeutung als drittgrößter Budgetposten innerhalb der EU hinwegtäuschen (ebd., S.632). Stattdessen bewirken die Netzwerkstruktur und die Dominanz von technokratischen Koordinierungsformen die Existenz einer Vielzahl von potentiellen Einflusskanälen (ebd., S.641; ebd., S.647).

Das wichtigste Instrument der europäischen Forschungspolitik stellt das mehrjährige Forschungsprogramm dar, dessen Verabschiedung zwar durch den Rat und das Europäischen Parlament erfolgt, für dessen Ausarbeitung und Umsetzung jedoch Komitologie- und Verwaltungsausschüsse zuständig sind. Die Einbindung der Schweiz reicht dabei von technokratischen Ausschüssen bis zu informellen Sitzungen des Ministerrates für Forschung



(ebd., S.640). Schweizer Beteiligten zufolge ergibt sich durch das fehlende Stimmrecht kein Nachteil, denn „voting practically never takes place in these fora: ‘the clause according to which Switzerland has no voting rights has no practical relevance’” (ebd., S.642).

Das Schengen-Abkommen zeigt schließlich den Einfluss, den die Schweiz auch in potentiell sensiblen Bereichen haben kann. So beteiligt sich die Schweiz neben der Zusammenarbeit in den Bereichen Polizei, Justiz und Visaausstellung seit 2011 an den Ausbildungsprogrammen, Arbeitsgruppen und Einsätzen der Grenzschutzagentur FRONTEX (EDA, 2019c, S. 4ff.; Eidgenössische Zollverwaltung, o.D.). Im Jahr 2014 trat die Schweiz dem Unterstützungsbüro für Asylfragen bei, was ihr die Teilnahme an Treffen zum Erfahrungsaustausch sowie an den strategischen Beratungen des Verwaltungsrats ermöglicht (EDA, 2016, S.41).

Angesichts der Verpflichtung, nicht nur bestehendes, sondern auch zukünftiges Schengen-Recht zu übernehmen, dürfte eine Grundbedingung der Schweiz jedoch die Mitwirkung im Gesetzgebungsprozess gewesen sein. So habe

„die Schweiz bei der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands ein gestaltendes Mitspracherecht. Dieses ist bedeutend, da die Beschlussfassung meistens im Konsens erfolgt. Es ermöglicht der Schweiz, sich an der Gestaltung dieser Entwicklungen zu beteiligen und ihre Interessen direkt in den Expertendiskussionen oder im Rahmen von Treffen auf Botschafter- und Ministerstufe zu verteidigen.“

(EDA, 2019c, S.10)

Ein Beispiel für die Einflussnahme der Schweiz ist die von den Schengen-Staaten beschlossene und 2019 von der Bevölkerung angenommene Reform der Waffenrichtlinie. In seiner Informationsbroschüre zur Volksabstimmung verweist der Bundesrats auf die erfolgreich verhinderte Einschränkung der Schweizer Schießtradition: „Als Mitglied des Schengen-Verbundes konnte die Schweiz bei der Änderung der Richtlinie mitarbeiten. . . . Von einem Diktat der EU kann also keine Rede sein“ (EDA, 2019e, S.44). Ein zentraler Faktor dürfte in diesem Zusammenhang auch die Teilnahme der Schweiz an den entsprechenden Komitologieausschüssen sein, welche sich aus nationalen Beamten und Sachverständigen zusammensetzen und die Kommission bei der Formulierung und Implementation von Gesetzen unterstützen. Einerseits begrenzt sich diese Möglichkeit der Einflussnahme offiziell auf Sektoren mit einer dynamischen Rechtsübernahme; andererseits nimmt die Schweiz laut Lavenex et al. (2008, S.317) informell an weiteren Komitologieausschüssen teil.

Fasst man die zahlreichen Kooperationen, Mitgliedschaften in Agenturen und Teilnahmen an Sitzungen von technokratischen Gremien zusammen, steht die aktive Partizipation der Schweiz

auf sektorieller im klaren Kontrast zur politischen Ebene, wo der Bevölkerung eine Repräsentation in Rat, Parlament und Kommission versagt bleibt.

Nachdem ich meinen Erklärungsansatz für die hohe Legitimität der Bilateralen Abkommen sowohl von theoretischer als auch empirischer Seite her begründet habe, setzt sich das nächste Kapitel mit den Implikationen, aber auch den potentiellen Schwachstellen meiner These auseinander.

## **5. Kritische Evaluation**

### **5.1. Entpolitisierung des Diskurses**

Zuerst möchte ich auf einen allgemeinen Kritikpunkt eingehen, der sich durch die Kombination von positivistischen und post-positivistischen Annahmen ergeben dürfte. So impliziert die Formulierung, wonach die Schweizer ihre Souveränität *überschätzen*, dass sich subjektive Einschätzungen gemäß der positivistischen Vorgehensweise durch empirische Untersuchungen überprüfen lassen. Dagegenhin gibt es für Post-Positivisten bzw. Diskurstheoretiker kein objektives Vergleichsmaß, da jede Wahrnehmung der Wirklichkeit bereits eine subjektive Interpretation enthält (Christiansen et al., 1999, S.535). Zwar habe ich bereits im Theorieteil betont, eine moderate Position innerhalb des Sozialkonstruktivismus einzunehmen, dennoch möchte ich nochmal auf den im Evidenzkapitel von mir verwendeten Begriff der „objektiven Faktenlage“ eingehen.

Um das „Fundamentalismusproblem“ (Bieling & Lerch, 2005, S.15), also die Uneinigkeit darüber, ob neben der intersubjektiven auch eine objektive Realität existiert, zu umgehen, bezeichne ich mit „objektiv“ diejenigen Sachverhalte, auf die sich die konkurrierenden Diskurse über die Bilateralen Abkommen einigen können. So leugnet auch der Bundesrat nicht die umfangreiche Übernahme von EU-Recht, auf welche Kritiker der Bilateralen Abkommen hinweisen (EDA, 2019a, S.5). Allerdings sieht er darin keinen politischen Souveränitätsverlust, während Politikwissenschaftler auf die faktische Alternativlosigkeit verweisen, mit der die Schweiz nicht nur technische Richtlinien übernimmt, sondern sich umfassend an die EU anpasst (ebd.; Ehs, 2008, S.33).

Alternativ kann auf Schmidt und Radaelli (2004, S.194) verwiesen werden, welche die sozialkonstruktivistische Annahme als einen philosophischen Ausgangspunkt verstehen, von dem aus sowohl rationalistische als auch soziologische Theorien entwickelt werden können. Aus dieser Sichtweise werden Handlungen sowohl von ideellen als auch materiellen Faktoren

beeinflusst (ebd., S.184). Demnach orientiert sich die Bevölkerung bei der Beurteilung der Bilateralen Abkommen tendenziell an normativen Grundsätzen, während die Unterstützung der Eliten auf konkreten Nutzengewinnen beruht. Beide Erklärungsansätze wären dabei Teile eines übergreifenden Diskurses.

Dieser Ansatz ist nicht ganz unproblematisch, da Rationalisten Identitäten als instrumentell, jedoch nicht als konstitutiv für Interessen betrachten und eine Subsumierung unter post-positivistische Theorien ablehnen (ebd., S.195). Indes stehen radikale Konstruktivisten einer Inkludierung von Diskursen in positivistische Kausalerklärungen äußerst skeptisch gegenüber (Schwellnus, 2005, S.276). Daher rege ich eine Abwägung zwischen der metatheoretischen Konsistenz und der konkreten Erklärungskraft einer Theorie an. Nicht zuletzt sahen sich Marcussen et al. (1999) bei ihrer These einer diskursiven Einbettung des EU-Beitritts mit ähnlichen Problemen konfrontiert; dennoch stellte ihre Arbeit einen wichtigen Bezugspunkt für darauffolgende Beiträge zur europäischen Integration dar.<sup>3</sup>

Ein spezifisch auf die Schweiz bezogener Einwurf dürfte indes lauten, dass der Status quo seine Legitimität weniger dem Diskurs über die Bilateralen Abkommen als den Sorgen vor einem noch höheren Souveränitätsverlust im Falle eines EU-Beitritts verdankt. So leidet die EU in den Augen vieler Schweizer an einem institutionellen Konstruktionsfehler zugunsten bürokratischer Akteure und zulasten insbesondere der kleinen Mitgliedsstaaten. Im Credit Suisse Eurobarometer von 2018 gaben demnach 44 Prozent der Befragten an, die EU „eher als spaltendes Bürokratieprojekt“ (Europa Forum Luzern, 2018, S.10) zu betrachten, während 36 Prozent die EU „eher als einigendes Friedensprojekt“ (ebd.) einstufen. Selbst die EU-freundliche SP (2015) verweist auf die „institutionellen Unzugänglichkeiten“ der EU (Roadmap, S.3).

Unterstützung für diese Einschätzung kommt auch von wissenschaftlicher Seite. Exemplarisch kann die Feststellung von Abromeit (1999) aufgeführt werden, wonach die EU „zugleich überkomplex und unterkomplex“ (S.178) sei. Demnach bewirke zum einen die administrative Undurchschaubarkeit und zum anderen die Konzeption der EU als einheitsstaatliche Mehrheitsdemokratie demokratische Defizite, Intransparenz und eine Marginalisierung von Minderheitenmeinungen. Auch Church (2004, S.10) erklärt die Schweizer EU-Skepsis unter anderem mit der Wahrnehmung, wonach Entscheidungen in der EU in erster Linie von Deutschland und Frankreich sowie schwer kontrollierbaren Bürokraten getroffen würden.

---

<sup>3</sup> So verweisen zum Beispiel folgende Beiträge auf Marcussen et al. (1999): Christiansen et al., 1999, S.544; Gstöhl, 2002, S.536 sowie Hooghe und Marks, 2008, S.120

Zusammenfassend sollte dieser Kritikpunkt also durchaus ernst genommen werden. Andererseits ist fraglich, ob dieses Argument allein einen EU-Beitritt verhindern würde, oder eher im komplementären Verhältnis zu meiner These steht. Aus dieser Perspektive dürfte der Souveränitätsgewinn einer EU-Mitgliedschaft wesentlich höher und das Demokratiedefizit weniger wichtig wahrgenommen werden, wäre die Bevölkerung weniger von den Bilateralen Abkommen und der erfolgreich gewährten Souveränität überzeugt.

Auch in Bezug auf die tendenzielle Überschätzung der verbliebenen Souveränität wird oftmals ein weiterer Erklärungsansatz aufgeführt. So bedurften laut Jenni (2015, S.14) von 441 Gesetzesrevisionen, die zwischen 1990 und 2010 im Zusammenhang mit der EU durchgeführt wurden, nur 401 der Zustimmung des Bundesrats. Die relativ geringe Einbindung des Nationalrats veranlasst Jenni (2012) zu dem Schluss, dass die Einführung einer dynamischen Rechtsübernahme zwar die Aufgabe eines ideellen Paradigmas bedeuten, dabei aber weniger der Umfang als die Transparenz der Rechtsanpassung steigen würde.

In ähnlicher Weise diagnostizieren Kux und Sverdrup (2000) eine Auslagerung des Integrationsprozesses in von der Öffentlichkeit unbeachtete Arenen: „This technocratic and bureaucratic approach to the EU results in a depolitization of the integration policy. By the use of administrative regulation instead of legislation, the administration often circumvents Parliament” (S. 262).

Diese Kritik dürfte insofern zutreffen, als dass ein Großteil der Anpassungen der Bilateralen Abkommen tatsächlich in technokratisch besetzten Ausschüssen vorgenommen wird. Allerdings betont das EDA (2019a, S.5) den politischen Genehmigungsprozess, durch welchen alle Änderungen müssen, die nicht rein technischer Natur sind. Auch Jenni (2015, S.25) räumt ein, dass unklar bleibe, inwiefern die durch den Bundesrat verabschiedeten Gesetzesreformen in der Summe politisch signifikant seien. Ein diskursiver Ansatz würde hingegen erklären, warum auch öffentlich debattierte Rechtsanpassungen die Unterstützung der Bilateralen Abkommen nicht wesentlich beeinträchtigen. Denn aus Sichtweise meiner These kann sich die Bevölkerung durchaus der Reformen bewusst sein, die im Zusammenhang mit der EU vorgenommen werden. Allerdings werden diese nicht als politischer Souveränitätsverlust, sondern autonome Entscheidungen interpretiert.

Somit scheint das negative Image der EU in der Schweiz am ehesten das Potential zu haben, einen Teil der Erklärungskraft meiner These zu nehmen. Andererseits dürften die Ansprüche der Schweiz an eine EU-Mitgliedschaft erst durch die Attraktivität des Status quo so hoch sein, welche meiner These zufolge wiederum auf dem spezifischen Europadiskurs beruht. Hinzu

kommen die anscheinend relativ umfangreichen Partizipationsmöglichkeiten der Wirtschaft, was mich zum nächsten Unterkapitel führt.

## **5.2. Entpolitisierung der Kooperation**

Nachdem das Evidenzkapitel einen Überblick über die Teilnahmemöglichkeiten gegeben hat, möchte ich nun eine Gesamteinschätzung treffen, was auch eine kritische Hinterfragung der aufgeführten Evidenz umfasst. Zwar dürfte es schwierig sein, als Außenstehender die Intensität und Effektivität informeller Einflussnahmen zu beurteilen, jedoch bieten die Informationen des EDA sowie die Beobachtungen wissenschaftlicher Beiträge mehrere Anknüpfungspunkte für eine erste Bilanz.

So stellen Lavenex et al. (2008, S.320) in ihrem Fazit fest, dass während auf makro-institutioneller Ebene die Türen fest verschlossen bleiben, auf sektorieller Ebene durchaus von einer aktiven Teilnahme der Schweiz in Komitologieausschüsse, Expertengremien und Agenturen gesprochen werden kann. Die institutionelle Trennung der Ebenen sollte dabei nicht über deren inhaltliche Zusammenarbeit hinwegtäuschen. So nennt das EDA (2010) als „hauptsächliche Gründe“ (S.9) für eine Teilnahme in technokratischen Agenturen explizit die „Einflussnahme auf europäische Gesetzgebung“ (ebd.). Insbesondere bei Agenturen, die rechtsverbindliche Entscheidungsbefugnisse, Vollzugskompetenzen oder politische Beratungsfunktionen besäßen, fungiere eine Mitgliedschaft als wichtiges Mittel der Schweizer Interessenvertretung (ebd., S.105f.).

Nicht zuletzt spricht auch die von mir aufgeführte Evidenz dafür, dass in Politikfeldern, die eine fortlaufende Koordinierung bzw. detaillierte Fachkenntnisse voraussetzen, einzelne Sektoren über mehr Einflussmöglichkeiten als die Bevölkerung verfügen. Die zahlreichen Kooperationen unterhalb der politischen Ebene sollten jedoch nicht über die Einschränkungen hinwegtäuschen, welche die Schweiz als Drittland hinnehmen muss.

Erstens dürfte die punktuelle Mitwirkung in Agenturen und Gremien kaum mit der Vielzahl von rechtlichen Anpassungen, welche die Schweiz im Rahmen der Bilateralen Abkommen oder unilateral vornimmt, mithalten (Lavenex et al., 2008, S.326). Insbesondere auf politischer Ebene, wo sensible und gesellschaftlich relevante Themen verhandelt werden, zeigen sich die Grenzen der Schweizer Einflussmöglichkeiten (ebd., S.320).

Zweitens ermöglicht der Beobachterstatus der Schweiz zwar eine Mitarbeit in den Verwaltungsräten und Arbeitsgruppen der jeweiligen Agentur, jedoch kann er neben dem

Verzicht auf ein Stimmrecht mit weiteren Nachteilen wie einem eingeschränkten Informationszugang einhergehen (EDA, 2010, S.69).

Drittens versucht die Schweiz ihre formal begrenzten Mitwirkungsrechte durch ad-hoc-Teilnahmen zu ergänzen. Als Beispiel kann die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) genannt werden, wo die informelle Zusammenarbeit einen wichtigen Einflusskanal darstellt. Allerdings räumt das EDA ein, dass die Einbindung der Schweiz primär „persönlichen Kontakten und einem Wunsch der EFSA Generaldirektorin“ (ebd., S.69) zu verdanken sei. Entsprechend verweist das Department auf die Abhängigkeit informeller Teilnahmemöglichkeiten von einem positiven Klima auf politischer und technokratischer Ebene (ebd., S.109).

Auch Lehmkuhl und Siegrist (2009, S.632) betonen in ihrer Studie zum Transportsektor, dass die intensive Involvierung der Schweiz nicht zuletzt auf der persönlichen Integrität und dem Engagement einzelner Akteure beruhe. Somit verdeutlicht das Entgegenkommen, auf welches die Schweiz oftmals gegenüber ihren europäischen Partnern angewiesen ist, dass der Schatten der Hierarchie auch auf die Governance-Strukturen fällt. Auch wird der Nachteil von gering institutionalisierten Arrangements sichtbar, bei denen Flexibilität und Unsicherheit zwei Seiten derselben Medaille sein dürften.

Zusammenfassend trüben der hohe Anpassungsdruck der Schweiz und ihre Abhängigkeit vom *goodwill* der europäischen Akteure das Bild horizontaler Koordinierungsprozesse. Möchte man auf der sicheren Seite stehen, könnte man die Schweizer Einflussnahme daher als fortgeschrittenes Lobbying bezeichnen, das durch technische Beratung, informelle Kanäle und die Mitarbeit an Gesetzesentwürfen politische Entscheidungen indirekt zu beeinflussen versucht.

## **6. Ausblick**

Im Fokus meiner Bachelorarbeit steht die These, wonach die breite Unterstützung der Bilateralen Abkommen innerhalb der Schweiz auf zwei Formen der Entpolitisierung beruht. Zum einen wird der Diskurs entpolitisiert, indem die Bilateralen als rein wirtschaftliche Abkommen ohne politische Souveränitätsverluste dargestellt werden. Zum anderen wird die Kooperation entpolitisiert, indem die Schweiz Teilnahmemöglichkeiten unterhalb der politischen Ebene in europäischen Governancestrukturen sucht. Trifft meine These zu, würde die entpolitisierte Europapolitik somit den gefühlten Autonomieverlust der Bevölkerung minimieren und die Partizipationschancen der Eliten maximieren. Dies würde die hohe

Legitimität erklären, welche die Bilateralen Abkommen sowohl aus ideeller als auch wirtschaftlicher Perspektive zu haben scheinen.

Abschließend möchte ich meine Erkenntnisse aus der Analyse des bilateralen Weges nutzen, um einen Ausblick auf die zukünftigen Entwicklungen der Schweizer Europapolitik zu wagen. Da sich nach wie vor keine Mehrheit für einen EU-Beitritt abzuzeichnen scheint, stellt sich die Frage, ob die Schweiz den bilateralen Ansatz in seiner jetzigen Form auch in der Zukunft wird fortsetzen können (Europa Forum Luzern, 2018, S.8).

Ich beginne mit den Governance-Netzwerken, wo die zentrale geographische Lage der Schweiz sowie die zentrale Rolle technokratischer Akteure zwei Faktoren darstellen, die langfristig bestehen und daher auch weiterhin eine sektorspezifische Einbindung der Schweiz begünstigen dürften. Auch von Seiten der EU sprechen die Interessenheterogenität der Mitgliedsländer und die Möglichkeit einer „Verstärkten Zusammenarbeit“ (Biegon, 2017, S.18) für eine Flexibilisierung und Ausdifferenzierung der EU (ebd., S.21). Ein „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“ (ebd., S.18) nach dem Vorbild des Schengener Abkommens dürfte einer Einbindung der Schweiz wiederum relativ offen gegenüberstehen.

Andererseits war es gerade die sich abzeichnende Fragmentierung, welche seit dem Vertrag von Lissabon ein verstärktes Bemühen der EU nach institutioneller Kohärenz ausgelöst hat (Lavenex, 2015, S.850f.). Dazu gehörte zum einen die Anpassung von ursprünglich intergouvernementalen Organisationen an das europäischen Gemeinschaftsprinzip (Lavenex, 2015, S.847; EDA, 2010, S.108). Zum anderen band die EU als Reaktion auf den Druck zur Behebung des Demokratiedefizits die Governance-Strukturen stärker an das Europäische Parlament (Lavenex, 2009a, S.570).

Auch das EDA (2010, S.3) verweist auf die fortschreitende Institutionalisierung von vormals internationalen Netzwerken und Agenturen auf supranationale Ebene. In der Folge seien „informelle oder ad hoc-Teilnahmen von Schweizer Experten seitens der EU vermehrt überprüft und in Frage gestellt worden“ (ebd.). Der Einflussverlust durch die Formalisierung der Governance-Strukturen kann dabei bis zu einem Ausschluss von den reformierten Institutionen führen, wobei eine neu verhandelte Teilnahme der Schweiz – nun als Drittland – meist unter den Möglichkeiten in den zwischenstaatlichen Vorgängerorganisationen verbleibt (ebd.). Im Falle der für die Schweiz jeweils bedeutsamen Eisenbahnagentur und Energieagentur ist eine Wiederaufnahme an die Unterzeichnung des InstA gekoppelt (EDA, 2019b, S.2).

Zweitens werden immer weitere Teile vormals nationaler Kompetenzbereiche von der europäischen Gesetzgebung erfasst, was wiederum mit einer Reduktion der Rolle von Governance-Netzwerken auf die von Informationsplattformen einhergeht (EDA, 2010, S.3).

Somit sieht sich die Schweiz entweder mit neuen politischen Hürden oder dem Bedeutungsverlusts weicher Steuerungsinstrumente gegenüber hierarchischer Gesetzgebung konfrontiert.

Schließlich und drittens erfolgte im Zuge einer Konsolidierung der europäischen Außenpolitik eine Vereinheitlichung der Zugangsregeln zu europäischen Agenturen, wodurch die Schweiz weniger von ihrem Status als etablierter Kooperationspartner profitiert und stattdessen wie jedes andere Drittland behandelt wird (Lavenex, 2009a, S.570).

Fasst man die verschiedenen Entwicklungstendenzen zusammen, scheint der Trend hin zu einer differenzierten Integration zunehmend durch das politische Streben nach organisatorischer Transparenz ausgebremst zu werden. Dabei bleibt fraglich, ob die EU zu einer Verlängerung der Schweizer „Probemitgliedschaft“ bereit ist. Insbesondere im Kontext der laufenden EU-Austrittsverhandlungen mit Großbritannien scheint die EU entschlossen, Präzedenzfälle einer Integration „à la carte“ (Liebert, 2017, S.45) zu verhindern. So entspringt auch das Beharren der EU auf einem Institutionellen Abkommen, neben dem Wunsch nach mehr Effizienz in den bilateralen Beziehungen, der geringeren Toleranz gegenüber Trittbrettfahrern (EDA, 2019b, S.2). Die anhaltende Diskussion um das Rahmenabkommen führt mich zu einem weiteren Aspekt, der das Verhältnis der Schweiz zur EU beeinflussen dürfte.

So bleibt die Stimmung in der Bevölkerung bezüglich des InstAs derzeit gemischt, wobei neben inhaltlicher Kritik vor allen Dingen eine diffuse EU-Skepsis anklingt (Economiesuisse, 2019, S.1). Ich stelle daher die Vermutung auf, dass die Entpolitisierung der Europapolitik nicht nur die Formierung von manifestem Widerstand, sondern auch von substantieller Unterstützung innerhalb der Bevölkerung verhindert hat.

Dem zugrunde liegt die Beobachtung, wonach sich das unmittelbare Erlebnis positiver Kooperationserfahrungen weitgehend auf wirtschaftliche und technokratische Akteure beschränkt. Aus der Sichtweise von Neofunktionalisten stellt die geringe Einbindung der breiten Bevölkerung kein Integrationshindernis dar, da sie die gesellschaftlichen Eliten als Haupteinflussakteure der Politik betrachten (Höreth, 1999, S.109). Eine erfolgreiche Zusammenarbeit und direkte Nutzengewinne machen die Führungsakteure aus Wirtschaft und Verwaltung demnach zu überzeugten Europäern, die mithilfe ihres Einflusses das Integrationsprojekt auf politischer Ebene vorantreiben (ebd.). Somit berücksichtigen Neofunktionalisten durchaus, dass eine politische Integration nicht nur das Resultat funktionaler *spillover*, sondern auch „ideational spillovers“ (Risse, 2005, S.304) ist. Allerdings dürfte mit Blick auf die ausgeprägten direktdemokratischen Elemente der Schweiz ein



Transmissionsriemen fehlen, um die positiven Lerneffekte innerhalb einzelner Sektoren in die breite Gesellschaft zu tragen.

Neben der Isolation von Kooperationen in technokratischen Arenen trägt schließlich auch der entpolitisierte Diskurs zu dem Ausbleiben eines proeuropäischen Bewusstseinswandel bei. So deutet meine Inhaltsanalyse auf eine Reproduktion der Vorstellung hin, wonach eine unabhängige Schweiz wichtig, richtig und möglich ist; wichtig für ihre Identität, richtig für ihre Selbstbestimmung und möglich durch die Bilateralen Abkommen. Dabei dürften spezifische Sprachmuster, wie – sinngemäß – das der Verteidigung der Schweizer Interessen das Bild der EU als „the other“ (Marcussen et al., 1999, S.616) bestätigen (EDA, 2019b, S.2; EDA, 2019e, S.42f). Nicht zuletzt erschwert die synonymartige Verwendung von „Bilateralem Weg“ und „Autonomie“ eine Neuinterpretation des Souveränitätskonzepts zugunsten einer supranationalen Gemeinschaftsbildung.

In Anbetracht der ideologischen Pfadabhängigkeit, in welche sich die politischen Entscheidungsträger gegenüber der Bevölkerung begeben haben, dürfte eine Zustimmung zum InstA von der Wahrnehmung als Fortsetzung des Bilateralismus oder als „schleichender EU-Beitritt“ (Matt, 2019) abhängen. Ein Legitimitätsverlust der Bilateralen Abkommen zugunsten eines EU-Beitritts würde indes eine „critical juncture“ (Marcussen et al., 1999, S.614) erfordern, welche die Legitimität des Status quo fundamental infrage stellen und im Zuge einer kriseninduzierten Neuausrichtung politischer Grundsätze den Diskurs für alternative Interpretationen öffnen würde. Schließlich bliebe noch ein langfristiger Wandel des Diskurses, in dem alte diskursive Konstrukte materiellen Realitäten angepasst werden oder neue Realitäten in alte Wertvorstellungen eingebettet werden. Denn, folgt man Diez (1999), beeinflussen Diskurse nicht nur Akteure, sondern Akteure auch Diskurse: “[C]hange and continuity always go hand in hand with each other. Although . . . each addition to a linguistic chain seems to be minor at first, it may indeed be part of a major transformation, the importance of which becomes clear only in the long run” (S.611).

## Literaturverzeichnis

- Abromeit, H. (1996). Zur Integrationsfreundlichkeit schweizerischer Verfassungsprinzipien. In W. Linder, P. Lanfranchi & E.R. Weibel (Hrsg.), *Schweizer Eigenart – eigenartige Schweiz. Der Kleinstaat im Kräfteverhältnis der europäischen Integration* (S.169-180). Bern/ALT+8203Stuttgart/ALT+8203Wien: Haupt.
- Biegoń, D. (2017, 11. September). Wer kann, geht voran. *Aus Politik und Zeitgeschichte. Europa* (S.18-22). Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Bieling, H-J. & Lerch, M. (2005). Theorien der europäischen Integration: ein Systematisierungsversuch. In H.-J. Bieling & M. Lerch (Hrsg.), *Theorien der europäischen Integration* (S. 9-31). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Brummer, K. (2017, 11. September). Mitgliedsstaaten zweiter Klasse?. *Aus Politik und Zeitgeschichte. Europa* (S.23-27). Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Börzel, T.A. (2006). *Was ist Governance?*. [Working Paper].
- Christiansen, T., Jorgensen, K.E. & Wiener, A. (1999). The social construction of Europe. *Journal of Public Policy*, 6(4), 528-544.
- Christin, T. & Trechsel, A. H. (2002). Joining the EU? Explaining public opinion in Switzerland. *European Union Politics*, 3(4), 415-443.
- Church, C. H. (2004). Swiss Euroscepticism: Local Variations on Wider Themes. *European Studies*, 20, 269–90.
- Diez, T. (1999). Speaking 'Europe': the politics of integration discourse. *Journal of European public policy*, 6(4), 598-613.
- Dupont, C. & Sciarini, P. (2001). Switzerland and the European integration process: Engagement without marriage. *West European Politics*, 24(2), 211-232.
- Eberlein, B. & Grande, E. (2005). Beyond delegation: transnational regulatory regimes and the EU regulatory state. *Journal of European Public Policy*, 12(1), 89-112.
- Ehs, T. (2008). History in Europeanisation Studies: Lessons from Switzerland. *Contemporary European Studies*, 3(1), 23-39.

- Fischer, A., Nicolet, S. & Sciarini, P. (2002). Europeanisation of a non-EU country: The case of Swiss immigration policy. *West European Politics*, 25(4), 143-170.
- Gstöhl, S. (2002). Scandinavia and Switzerland: small, successful and stubborn towards the EU. *Journal of European Public Policy*, 9(4), 529-549.
- Guldimann, T., Reichmuth, C. & Ribeaud, J. (2015). *Aufbruch Schweiz!: Zurück zu unseren Stärken. Ein Gespräch*. Zürich: Nagel & Kimche.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2008). European Union?. *West European Politics*, 31(1-2), 108-129.
- Höreth, M. (1999). *Die Europäische Union im Legitimationstrilemma. Zur Rechtfertigung des Regierens jenseits der Staatlichkeit*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Jacobs, T. (2018). The Dislocated Universe of Laclau and Mouffe: An Introduction to Post-Structuralist Discourse Theory. *Critical Review*, 30(3-4), 294-315.
- Jenni, S. (2015). Switzerland's regulatory European integration: between tacit consensus and noisy dissensus. *Swiss Political Science Review*, 21(4), 508-537.
- Jenni, S. (2012, 26. November). Dynamische Rechtsübernahme. *Neue Zürcher Zeitung*, S. 21.
- Kux, S. & Sverdrup, U. (2000). Fuzzy borders and adaptive outsiders: Norway, Switzerland and the EU. *Journal of European Integration*, 22(3), 237-270.
- Lavenex, S. (2015). The external face of differentiated integration: Third country participation in EU sectoral bodies. *Journal of European Public Policy*, 22(6), 836-853.
- Lavenex, S. (2009a). Switzerland's flexible integration in the EU: A conceptual framework. *Swiss Political Science Review*, 15(4), 547-575.
- Lavenex, S. (2009b). Switzerland in the European research area: Integration without legislation. *Swiss Political Science Review*, 15(4), 629-651.
- Lavenex, S., Lehmkuhl, D., & Wichmann, N. (2008). Flexible Integration von Drittstaaten im Vergleich. Ein konzeptueller Rahmen. In F. Breuss (Hrsg.), *Die Schweiz im Europäischen Integrationsprozess* (S. 307-330). Baden-Baden: Nomos.

- Lehmkuhl, D., & Siegrist, O. (2009). Conditioned Networking: Swiss–EU Relations in Transport. *Swiss Political Science Review*, 15(4), 603-627.
- Levi-Faur, D. (2007). Regulatory Governance. In P. Graziano & M.P. Vink (Hrsg.), *Europeanization. New Research Agendas* (S.102-114). New York: Palgrave Macmillan.
- Liebert, U. (2017, 11. September). Neuer Schwung für Europa?. *Aus Politik und Zeitgeschichte. Europa* (S.41-47). Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Linder, W. (2013). Switzerland and the EU: The puzzling effects of Europeanisation without institutionalisation. *Contemporary politics*, 19(2), 190-202.
- Mach, A., Häusermann, S. & Papadopoulos, Y. (2003). Economic regulatory reforms in Switzerland: adjustment without European integration, or how rigidities become flexible. *Journal of European Public Policy*, 10(2), 301-318.
- Marcussen, M., Risse, T., Engelmann-Martin, D., Knopf, H. J. & Roscher, K. (1999). Constructing Europe? The evolution of French, British and German nation state identities. *Journal of European Public Policy*, 6(4), 614-633.
- Morris, K. & White, T. J. (2011). Neutrality and the European Union: The case of Switzerland. *Journal of Law and Conflict Resolution*, 3(7), 104-111.
- Oesch, M. (2012). *Die Europäisierung des schweizerischen Rechts. Die Europakompatibilität des schweizerischen Wirtschaftsrechts: Konvergenz und Divergenz. Nccr trade regulation*. [Working paper].
- Papadopoulos, Y. (2008). Europeanization? Two Logics of Change of Policy-Making Patterns in Switzerland. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 10(3), 255-278.
- Papadopoulos, Y., & Warin, P. (2007). Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective?. *European journal of political research*, 46(4), 445-472.
- Risse, T. (2005). Neofunctionalism, European Identity, and the Puzzles of European Integration. *Journal of European Public Policy*, 12(2), 291–309.

- Schimmelfennig, F., Leuffen, D. & Rittberger, B. (2015). The European Union as a system of differentiated integration: Interdependence, politicization and differentiation. *Journal of European Public Policy*, 228 (6), 764-782.
- Schmidt, V. A., & Radaelli, C. M. (2004). Policy change and discourse in Europe: Conceptual and methodological issues. *West European Politics*, 27(2), 183-210.
- Schwellnus, G. (2005). Sozialkonstruktivismus. In H.-J. Bieling & M. Lerch (Hrsg.), *Theorien der europäischen Integration* (S. 321-345). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schwok, R. & Bloetzer, S. (2005). Annäherung statt Mitgliedschaft? Die Schweiz und die EU nach den zweiten bilateralen Abkommen. *Integration*, 3, 201-216.
- Sciarini, P., Fischer, A. & Nicolet, S. (2004). How Europe hits home: Evidence from the Swiss case. *Journal of European Public Policy*, 11(3), 353-378.
- Skinner, M. S. (2013). Different Varieties of Euroscepticism? Conceptualizing and Explaining Euroscepticism in Western European Non-Member States. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 51(1), 122-139.

## Internetquellen

Basler Zeitung Online. (2011, 29. Januar). *Nur der bilaterale Weg ist gangbar*. Abgerufen am 26.05.2019, von <https://www.bazonline.ch/schweiz/standard/nur-der-bilaterale-weg-ist-gangbar/story/10200975>

Blick Online. (2017, 31. Dezember). *So sehen die Parteiprääsidenten das Verhältnis zur EU*.  
Abgerufen am 26.05.2019, von  
<https://www.blick.ch/news/politik/so-sehen-die-partiepraesidenten-das-verhaeltnis-zur-eu-die-schweiz-muss-raus-aus-der-schockstarre-id7787097.html>

Bundesrat. (2019, 15. Mai). *19.3026 Interpellation*. Abgerufen am 20.05.2019, von <https://ALT+8203/ALT+8203www.parlament.ch/ALT+8203de/ALT+8203ratsbetrieb/ALT+8203suche-curia-vista/ALT+8203geschaeft?AffairId=20193026>

Bundesrat. (2014, 20. August). *14.3491 Interpellation*. Abgerufen am 20.05.2019, von <https://www.parlament.ch/de/ALT+8203ratsbetrieb/ALT+8203suche-curia-vista/ALT+8203geschaeft?AffairId=20143491>

Bundesrat. (2010, 17. September). *Bericht des Bundesrates über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik*. Abgerufen am 20.05.2019, von <https://www.admin.ch/opc/federal-gazette/2010/201007239.pdf>

CVP. (2019, 15. Mai). *Massnahmenplan des Bundesrates stärkt den bilateralen Weg*.  
Abgerufen am 26.05.2019, von  
<https://www.cvp.ch/de/news/2019-05-15/massnahmenplan-des-bundesrates-staerkt-den-bilateralen-weg>

Economiesuisse Dossier Politik (2019, 19. Februar). Institutionelles Abkommen Schweiz-EU : Eine Chance für das Bilaterale Verhältnis. *dossierpolitik*, 2019 (7). Abgerufen am 26.05.2019, von  
file:/ALT+8203/ALT+8203/ALT+8203C:/ALT+8203Users/ALT+8203Hannah/ALT+

8203Downloads/ALT+8203Institutionelles%20Abkommen%20SchweizEU%20Eine  
%20Chance%20fr%20das%20bilaterale%20Verhltnis.pdf

Economiesuisse. (2019, 31. Januar). *Economiesuisse unterstützt institutionelles Abkommen*.  
Abgerufen am 26.05.2019, von  
[https://ALT+8203/ALT+8203www.economiesuisse.ch/ALT+8203de/ALT+8203artikel  
/ALT+8203economiesuisse-unterstuetzt-institutionelles-abkommen](https://ALT+8203/ALT+8203www.economiesuisse.ch/ALT+8203de/ALT+8203artikel/ALT+8203economiesuisse-unterstuetzt-institutionelles-abkommen)

Economiesuisse (2010, 16. August). Der bilaterale Weg bleibt die beste Option. *dossierpolitik*,  
2010 (12). Abgerufen am 01.06.2019, von  
[https://ALT+8203/ALT+8203www.economiesuisse.ch/ALT+8203sites/ALT+8203defa  
ult/ALT+8203files/ALT+8203publications/ALT+8203dp\\_bilaterale\\_2010816.pdf](https://ALT+8203/ALT+8203www.economiesuisse.ch/ALT+8203sites/ALT+8203default/ALT+8203files/ALT+8203publications/ALT+8203dp_bilaterale_2010816.pdf)

Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten EDA. (2019a, Mai). *Die  
Europapolitik der Schweiz – Informationsblatt*. Abgerufen am 20.05.2019, von  
[https://ALT+8203/ALT+8203www.eda.admin.ch/ALT+8203dam/ALT+8203dea/ALT  
+8203de/ALT+8203documents/ALT+8203fs/ALT+820300-FS-Europapol-  
lang\\_de.pdf](https://ALT+8203/ALT+8203www.eda.admin.ch/ALT+8203dam/ALT+8203dea/ALT+8203de/ALT+8203documents/ALT+8203fs/ALT+820300-FS-Europapol-lang_de.pdf)

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA. (2019b, März). *FAQ –  
Institutionelles Abkommen*. Abgerufen am 02.03.2019, von  
[https://ALT+8203/ALT+8203www.eda.admin.ch/ALT+8203dea/ALT+8203de/ALT+8  
203home/ALT+8203dienstleistungen-publikationen/ALT+8203faq/ALT+8203faq-  
institutionelle-fragen.html](https://ALT+8203/ALT+8203www.eda.admin.ch/ALT+8203dea/ALT+8203de/ALT+8203home/ALT+8203dienstleistungen-publikationen/ALT+8203faq/ALT+8203faq-institutionelle-fragen.html)

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA. (2019c, März).  
*Schengen/ALT+8203Dublin: Häufig gestellte Fragen*. Abgerufen am 22.04.2019, von  
[https://ALT+8203/ALT+8203www.eda.admin.ch/ALT+8203dam/ALT+8203dea/ALT  
+8203de/ALT+8203documents/ALT+8203faq/ALT+8203FAQ-Schengen\\_de.pdf](https://ALT+8203/ALT+8203www.eda.admin.ch/ALT+8203dam/ALT+8203dea/ALT+8203de/ALT+8203documents/ALT+8203faq/ALT+8203FAQ-Schengen_de.pdf)

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA. (2019d, März). *Umwelt –  
Informationsblatt*. Abgerufen am 18.05.2019, von  
[https://ALT+8203/ALT+8203www.eda.admin.ch/ALT+8203dam/ALT+8203dea/ALT  
+8203de/ALT+8203documents/ALT+8203fs/ALT+820316-FS-Umwelt\\_de.pdf](https://ALT+8203/ALT+8203www.eda.admin.ch/ALT+8203dam/ALT+8203dea/ALT+8203de/ALT+8203documents/ALT+8203fs/ALT+820316-FS-Umwelt_de.pdf)

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA. (2019e, 13. Februar). *Erläuterung des Bundesrates – Volksabstimmung vom 19.05.2019*. Abgerufen am 21.04.2019, von <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/abstimmungen/20190519.html>

Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten EDA (2018a, September). *Zusammenarbeit im Bereich Drogen und Drogensucht*. Abgerufen am 12.06.2019, von <https://www.eda.admin.ch/dea/de/203home/bilaterale-abkommen/ueberblick/bilaterale-abkommen-nach-2004ebdd.html>

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA. (2018b, März). *Kreatives Europa (MEDIA/Kultur) – Informationsblatt*. Abgerufen a. 25.05.2019, von [https://www.eda.admin.ch/dam/dea/de/documents/fs/12-FS-Creative-Europe\\_de.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/dea/de/documents/fs/12-FS-Creative-Europe_de.pdf)

Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten EDA. (2016, Januar). *Die Schweiz und die Europäische Union*. Abgerufen am 20.05.2019, von [https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/EuropaeischeAngelegenheiten/Schweiz-und-EU\\_de.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/EuropaeischeAngelegenheiten/Schweiz-und-EU_de.pdf)

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA. (2010, September). *Bericht des Bundesrates zum Verhältnis der Schweiz zu den europäischen Agenturen*. Abgerufen am 04.05.2019, von [https://www.eda.admin.ch/dam/dea/de/documents/berichte\\_botschaften/agenturbericht-2010\\_de.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/dea/de/documents/berichte_botschaften/agenturbericht-2010_de.pdf)

Eidgenössische Zollverwaltung. (o.D.). *Frontex*. Abgerufen am 12.06.2019, von <https://www.ezv.admin.ch/ezv/de/203home/themen/auslandeinsaetze/einsaetze-gwk0/frontex.html>



Europa Forum Luzern. (2018, November). *Credit Suisse Europa Barometer 2018*. Abgerufen am 16.04.2019, von <https://www.credit-suisse.com/corporate/de/articles/news-and-expertise/cs-europa-barometer-201811.html>

FDP. (2010, 19. August). *Die FDP will wie der Bundesrat den bewährten Bilateralen Weg weitergehen*. Abgerufen am 26.05.2019, von [https://www.fdp.ch/fileadmin/documents/plr.ch/press\\_release/pdf/DE/2010-08-19-die-fdp-will-wie-der-bundesrat-den-bewaehrten-bilateralen-weg-weitergehen.pdf](https://www.fdp.ch/fileadmin/documents/plr.ch/press_release/pdf/DE/2010-08-19-die-fdp-will-wie-der-bundesrat-den-bewaehrten-bilateralen-weg-weitergehen.pdf)

Gfs.bern. (2019, 28. Mai). Vorteile der Bilateralen mit einem Rahmenabkommen in die Zukunft führen. Abgerufen am 26.06.2019, von [https://www.economiesuisse.ch/sites/default/files/articles/downloads/Medienmappe\\_D](https://www.economiesuisse.ch/sites/default/files/articles/downloads/Medienmappe_D)

Gössi, P. (2018, 11. Mai). Für eine bilaterale, souveräne Schweiz. *Schweizer Freisinn*, S.2. Abgerufen am 26.05.2019, von [https://www.fdp.ch/fileadmin/documents/fdp.ch/pdf/DE/Aktuell/Freisinn/2018/Freisinn\\_Nr.2\\_2018\\_small.pdf](https://www.fdp.ch/fileadmin/documents/fdp.ch/pdf/DE/Aktuell/Freisinn/2018/Freisinn_Nr.2_2018_small.pdf)

Matt, O. (2019, 6. Juni). Martullo-Blocher sagt nicht „Nein“ zum Abkommen mit der EU – und verblüfft damit alle. *Aargauer Zeitung Online*. Abgerufen am 25.06.2019, von <https://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/martullo-blocher-sagt-nicht-nein-zum-abkommen-mit-der-eu-und-verbluefft-damit-alle-134577013>

Parteienkompass. (o.D.). Abgerufen am 16.04.2019, von <https://www.parteienkompass.ch/#/>

SP (2016, 16. April). *Roadmap Europa. Die Schweiz braucht gute und stabile Beziehungen zur EU*. Abgerufen am 25.04.2019, von <https://www.sp-ps.ch/de/themen/europa-und-aussenpolitik>

SRF Online. (2017, 8. Dezember). „*Inländervorrang light*“ wird schrittweise eingeführt.

Abgerufen am 04.07.2019, von  
<https://www.srf.ch/news/schweiz/2017-verordnung-zur-zuwanderung-inlaendervorrang-light-wird-schrittweise-eingefuehrt>

SVP Klartext (2019, Februar). *Weshalb das EU-Rahmenabkommen der Schweiz schadet*, S. 4-

9. Abgerufen am 25.04.2019, von  
<https://www.svp.ch/partei/publikationen/parteizeitung/2019-2/svp-klartext-februar-2019>

SVP. (2019). *Frei und sicher. Ich will's - Ich wähl's*. Abgerufen am 28.04.2019, von

[https://www.svp.ch/wp-content/uploads/Parteiprogramm\\_DE\\_19\\_23\\_190402.pdf](https://www.svp.ch/wp-content/uploads/Parteiprogramm_DE_19_23_190402.pdf)

Tanner, J. (2017, 16. November). Ein veritabler Schock. Zeit Online. Abgerufen am

16.04.2019, von <https://www.zeit.de/2017/47/schweiz-ewr-eu-euro>

**Eigenständigkeitserklärung:**

Ich versichere, dass ich die vorgelegte Bachelorarbeit eigenständig und ohne fremde Hilfe verfasst, keine anderen als die angegebenen Quellen verwendet und die den benutzten Quellen entnommenen Passagen als solche kenntlich gemacht habe. Diese Bachelorarbeit ist in dieser oder einer ähnlichen Form in keinem anderen Kurs vorgelegt worden.

Name, Vorname: Betyna, Hannah

München, den 09. 07. 2019

Unterschrift: Hannah Betyna